

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

ANO LECTIVO 2006/2007



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO
DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM
SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR,
NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA
MARINHA PORTUGUESA.**

O ARSENAL DO ALFEITE.

**Organização, capacidades e modelo de ligação
à Marinha.**

JOSÉ JAIME GONÇALVES RIBEIRO
CMG EMQ



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O ARSENAL DO ALFEITE

Organização, capacidades e modelo de ligação à Marinha

José Jaime Gonçalves Ribeiro

CMG EMQ

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços, 2007



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O ARSENAL DO ALFEITE

Organização, capacidades e modelo de ligação à Marinha

José Jaime Gonçalves Ribeiro

CMG EMQ

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Nelson dos Santos Mateus, CMG AN

Pedrouços, 2007

Agradecimentos

Ao IESM na pessoa do orientador deste trabalho, CMG AN Santos Mateus, pela disponibilidade que sempre me demonstrou no apoio à realização deste trabalho.

Ao Arsenal do Alfeite pelas facilidades concedidas para a realização da investigação e pelo apoio recebido dos seus dirigentes.

À Direcção de Navios pela total disponibilidade evidenciada pelos seus dirigentes e pelo apoio que me foi concedido na realização deste trabalho.

Aos amigos, de longa data, que com a contribuição do seu saber e inexcedível disponibilidade me ajudaram na concretização deste trabalho.

À minha família pelo apoio e compreensão que sempre me demonstraram.

Índice

	Pág.
Folha de rosto com identificação do Orientador	i
Agradecimentos	ii
Índice	iii
Resumo	iv
Abstract	v
Palavras-Chave	vi
Lista de Abreviaturas.....	vii
1. Introdução	1
2. Resenha Histórica e Actualidade.....	5
3. Estatuto Jurídico	9
a. Manutenção como “estabelecimento fabril” da Marinha, com aperfeiçoamento do seu estatuto	12
b. Conversão em Entidade Pública Empresarial (EPE)	13
c. Conversão em Sociedade Anónima (SA).....	16
d. Concessão da Actividade Fabril.....	19
4. Capacidades	23
5. Modelo de Relacionamento Institucional com a Marinha	33
6. Conclusões	36
Bibliografia.....	41
Apêndices:	
1 – Corpo de Conceitos	
Anexos:	
A - Modelos de Alteração Institucional	
B - Plantas Esquemáticas do Arsenal do Alfeite	
C - Recursos Humanos do Arsenal do Alfeite	
D - Evolução Financeira do Arsenal do Alfeite	
E - Evolução dos Orçamentos da Marinha e do Arsenal do Alfeite	

Resumo

O Arsenal do Alfeite, estabelecimento fabril da Marinha, constitui o principal órgão de suporte, no âmbito da logística do material naval, que nos últimos setenta anos tem vindo a assegurar a execução da manutenção da Esquadra, bem como a construção e a modernização de várias unidades navais.

As preocupações relativamente à eficiência com que utiliza os recursos que lhe são postos ao dispor pela Marinha, e a eficácia que decorre da utilização desses mesmos recursos, em prol da disponibilidade dos meios navais, têm sido objecto de vários estudos que apontam invariavelmente para a necessidade de proceder a uma transformação da sua natureza em virtude das dificuldades sentidas na consecução dos seus fins, derivadas da ambiguidade do quadro legal que enforma o seu estatuto jurídico.

Procurou-se dentro do Direito Privado e do enquadramento regulamentar que actualmente vigora para a administração pública indirecta do Estado o modelo que melhor seja susceptível de poder conformar a actividade do Arsenal do Alfeite, dando-lhe a flexibilidade e os instrumentos legais que lhe permitam desenvolver sem espartilhos, de forma eficiente e eficaz a sua actividade, de acordo com os objectivos que lhe vierem a ser fixados.

Foi utilizado na elaboração deste trabalho o método científico dedutivo.

Resultou da investigação, como mais adequado, o modelo de concessão da actividade fabril através de uma entidade total ou parcialmente privada, prestadora de serviços de reparação naval, a quem o Estado concessionará a actividade fabril de manutenção da Esquadra, de acordo com o contrato que vier a ser celebrado entre as partes. Deverá dispor das capacidades, próprias ou a adquirir, para dar satisfação ao desenvolvimento da “*função arsenal*”, nos moldes em que foi definida, relacionando-se institucionalmente com a Marinha no quadro do mesmo contrato.

Os terrenos, infra-estruturas e equipamentos continuarão na posse do Estado.

Pela relevância que assume, é de referir que o sucesso da operação de reestruturação e modernização do Arsenal está dependente de um período de transição que permita gerir e consolidar a mudança, sem que a Marinha veja afectada de forma significativa a capacidade produtiva do estaleiro.

Abstract

The “Arsenal do Alfeite”, the Navy’s shipyard establishment, is the main supporting instrument, in what concerns the logistics of naval material, which has guaranteed the maintenance of the Fleet, as well as the building and modernization of several naval units, in the last seventy years.

The concerns about the efficiency with which the resources made available by the Navy are used, and the efficacy that derives from using those resources in favour of the disposability of naval means, have been matter of several studies, which invariably point out the need to carry out a transformation in its nature, due to the difficulties in achieving its goals, which derive from the ambiguity of the legal framework that shapes its legal statute.

A research has been done in Private Law and in the regulation framework that rules the state indirect administration, in order to find a model that might suit the activity of the “Arsenal do Alfeite”, providing the necessary flexibility and legal instruments, so that it can freely develop its activity, in an efficient and efficacious way, according to the goals that may be established.

The deductive scientific method was used in order to do this work.

As a result from the research the most adequate model is the concession of the manufacturing activity to a totally or partially private entity, providing naval repairing services, to which the State will concede the manufacturing activity of the Fleet maintenance, according to the contract that will be established between the parts. It will either have or get the necessary skills to fulfil the development of the “*arsenal function*”, in the way it was defined, keeping an institutional relationship with the Navy in the framework of that contract.

The lands, infrastructure and equipments will remain state possessions.

Due to the relevance it assumes, it should be referred that the success of the operation of restructuring and modernizing the Arsenal depends on a transition period that enables this change to be managed and consolidated, without the productive ability of the Navy shipyard being significantly affected.

Palavras-chave

Arsenal

Construção Naval

Estaleiro Naval

Gestão da Manutenção

Indústria Particular

Manutenção

Reparação Naval

Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos

AA	Arsenal do Alfeite
ALI	Apoio Logístico Integrado
ALM	Almirante
AM	Arsenal da Marinha
AP	Administração Pública
Arsenal	Arsenal do Alfeite
BNL	Base Naval de Lisboa
BPI	Banco Português de Investimento
CALM	Contra-almirante
CEMA	Chefe do Estado Maior da Armada
Cl.	Classe
CMG	Capitão de mar e guerra
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CSNG	Curso Superior Naval de Guerra
D/L	Decreto-Lei
DA	Direcção de Abastecimento
DCN	Direcção das Construções Navais
DDM	Direcção dos Depósitos da Marinha
DN	Direcção de Navios
DR	Diário da República
DSA	Direcção do Serviço de Abastecimento
DSAN	Direcção de Armas Navais
DSEC	Direcção dos Serviços de Electricidade e Comunicações
DSM	Direcção do Serviço de Manutenção
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company, N.V.
EMA	Estado Maior da Armada
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica, SA.
EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa

EMQ	Engenheiro Maquinista Naval
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA.
EPE	Entidade Pública Empresarial
FA's	Forças Armadas
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFGH	Fragatas dotadas de Misseis e Helicópteros orgânicos
GOAME	Grupo de Oficinas de Armamento e Material Electrónico
GOP	Grandes Opções do Plano
GR	Grande Revisão
ICN	Inspecção de Construções Navais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
ILMANT	Instruções Logísticas de Manutenção.
IRC	Imposto sobre o Rendimento Colectivo
IRS	Inspecção de Reparação de Submarinos
LOMAR	Lei Orgânica da Marinha
MM	Ministro da Marinha
MO	Mão-de-obra
N/M	Navio Mercante
NPL	Navio Polivalente Logístico. O mesmo que LPD .
NPO	Navio Patrulha Oceânico. O mesmo que OPV .
NR	Naval Rocha, SA.
NRP	Navio da República Portuguesa
OE	Orçamento do Estado
OGMA	Oficinas Gerais de Material Aeronautico, SA.
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte. O mesmo que NATO .
PLANMANCURT	Plano de Manutenção a Curto Prazo
POC	Plano Oficial de Contabilidade
SA	Sociedade Anónima
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SGQ	Sistema de Gestão da Qualidade
SSA	Superintendência dos Serviços da Armada
SSF	Superintendência dos Serviços Financeiros
SSM	Superintendência ou Superintendente dos Serviços do Material

SSP	Superintendência dos Serviços do Pessoal
TI	Trabalho de Investigação
UE	União Europeia
UN	Unidades Navais
VALM	Vice-almirante
VBR	Viaturas Blindadas de Rodas

“O progresso é impossível sem mudança”

Bernard Shaw¹

1. Introdução

O Arsenal do Alfeite (AA), como estabelecimento fabril da Marinha, constitui o principal órgão de suporte, no âmbito da logística do material naval, que nos últimos setenta anos tem vindo a assegurar a execução da manutenção da Esquadra, bem como a construção e a modernização de várias unidades navais.

As preocupações por parte da Tutela, relativamente à eficiência com que utiliza os recursos que a Marinha coloca à sua disposição, e a eficácia que decorre da utilização desses mesmos recursos, em prol da disponibilidade dos meios navais, têm sido objecto de vários estudos e trocas de opinião, em vários *fora* interessados nesta problemática. Pode-se mesmo afirmar que o problema nasce com o próprio Arsenal no já longínquo ano de 1938, quando o velho Arsenal da Marinha (AM), espalhado na Ribeira das Naus, deu lugar a um novo Arsenal, o do Alfeite, seu herdeiro natural, sedado na margem Sul do Tejo.

As principais razões para a transferência do AA, decorreram da constatação de que os seus indicadores de produtividade e competitividade não eram satisfatórios, razões explicitadas no preâmbulo do diploma orgânico² de criação do novo organismo, que se transcrevem de forma a ilustrar a actualidade dos princípios, que tanto ontem como hoje, nortearam a decisão de mudança que se pretendeu e pretende realizar:

“Um princípio fica já estabelecido: O Arsenal do Alfeite não será o actual Arsenal de Marinha transferido para novo local e novas instalações; será um arsenal criado de novo e que há-de ser novo no rendimento industrial, nos processos de administração, na mentalidade de dirigentes e dirigidos.

Cria-se um arsenal e extingue-se outro, procurando-se assim quebrar a continuidade de um velho Estabelecimento que desde longa data se reconhece vir funcionando mal, ... , mas que ninguém pôde ou quis remediar.

O rendimento do estaleiro do Estado não é indiferente à Marinha de Guerra e ao desenvolvimento e eficácia das forças navais, não só pela importante soma absorvida, que

¹ Shaw, George Bernard. Dramaturgo. Irlanda 1856 – 1950.

² Decreto-Lei n.º 28 408/37 de 31 de Dezembro. Diploma referente ao funcionamento do Arsenal do Alfeite..

se for mal gasta vem em prejuízo das forças, mas também porque o aprontamento dos navios depende da forma como o estaleiro trabalha. ...

Entende-se que só será possível obter um razoável rendimento industrial se o Arsenal trabalhar nas mesmas condições da indústria particular, que é obrigada a produzir de forma a remunerar o capital para poder viver.

Se os resultados da indústria do Estado não se podem avaliar pelo dividendo atribuído ao capital empregado, haverá ao menos uma certa probabilidade de serem semelhantes aos da indústria particular, se as duas funcionarem de modo semelhante. ...

Sobre o relatório da comissão nomeada em 29 de Janeiro de 1937 para “*inquirir acerca das condições de funcionamento e das do rendimento da Fábrica das Construções Navais e propor o que fosse julgado conveniente para uma eficiente utilização do novo Arsenal*” e que esteve na génese da mudança realizada, transcreve-se o seguinte, do preâmbulo do mesmo diploma:

“ só a entrega à indústria particular é aconselhável, considerando no entanto esta situação como extrema, só devendo ser adoptada depois de provada a ineficácia de uma organização completamente livre, dentro do Estado. Na realidade parece que, se falhar a presente tentativa, resta unicamente a alternativa de uma exploração por arrendamento.”

Como fica bem patente do acima exposto, persistem ao longo das décadas as motivações para a mudança que levam actualmente a que a mesma tenha vindo a ser sucessivamente estudada, no decurso dos vários ciclos governamentais, ponderada, mas infelizmente adiada, por razões de vária índole.

Para referir apenas alguns desses estudos do passado recente que, pela importância de que se revestiram as suas análises, merecem citação:

- “Inspeção ao Sistema de Gestão da Manutenção dos Meios Navais”, de 09MAI95 (directiva nº 8/95 do ALM CEMA);
- “Parecer sobre o Sistema de Gestão do Material Naval”, de 10ABR96 (parecer nº 13/96 do EMA);
- “Grupo de Trabalho para a Análise do Sistema de Gestão da Manutenção” de 22JUL96 (despacho nº 21/96 do ALM CEMA);
- “Grupo de Trabalho para a Modernização do Arsenal do Alfeite”, de 25OUT96 (despacho nº 27/96 do ALM CEMA);
- “Comissão de Reorganização das Actividades Industriais de Defesa”, de 1998 (resolução do Conselho de Ministros nº 180/96);

- “Grupo de Trabalho para a Reorganização da Marinha”, de 26MAR97 (despacho nº 21/97 do ALM CEMA);
- “Estatuto Jurídico do Arsenal do Alfeite” (proposta nº 01/2000 do Arsenal do Alfeite ao SSM), (informação nº 26/2000 de 14JUN do EMA com despacho do ALM CEMA de 04JUL00), (nota nº 3277 de 27JUL do Arsenal do Alfeite com despacho do SSM de 03AGO00);
- “Arsenal do Alfeite: Estaleiro Naval ou Órgão de Execução de Serviços” (Estudo de Média Duração no quadro do CSNG 99/00 do CMG EMQ F. David e Silva);
- “Sector de Construção e Reparação Naval em Portugal” (estudo do Banco Português de Investimento – BPI de 11SET01);
- “Relatório de Auditoria ao Arsenal do Alfeite” (Relatório nº. 08/DSAud/01 de 08AGO01 da Direcção Geral do Orçamento);
- “O Arsenal do Alfeite como Elemento da Sustentação Logística da Marinha” (estudo elaborado pelo CMG EMQ Cardoso Caravana em cumprimento do despacho n.º 31/01 do CALM Director de Navios);
- “Acta do Conselho de Logística do Material de 03DEZ01” (Proposta n.º 01 de 03JAN02 do SSM ao CEMA);
- “Reestruturação do Arsenal do Alfeite” (Memorandum de 28FEV02 do ALM CEMA ao Ministro da Defesa Nacional);
- “Grupo de Trabalho para a Reestruturação do Arsenal do Alfeite” (Despacho n.º 15/MDN/2002 de 18JAN02);
- “O Arsenal do Alfeite – Definição Estratégica” (SSM 16JUN03 com despacho do ALM CEMA de 24JUN03).
- “O Futuro do Arsenal do Alfeite” O AA na Marinha ou fora dela? Que estatuto? Que orientação para a sua recuperação rentável como unidade industrial produtiva? (Trabalho Individual de Operações no âmbito do CSNG 2004/2005 do CMG EMQ Pereira Soares).

Como foi referido, apesar dos vários estudos desenvolvidos, não foi até à presente data realizada qualquer reestruturação que, envolvendo mudanças profundas, possibilitasse a modernização e a melhoria, por essa via, dos índices de produtividade, eficácia e competitividade.

Ao abordar o processo da mudança organizacional no AA, não pode ser deixado sem referência o contexto em que se desenvolve, no que tange à problemática da Defesa em geral. Importa, pois, recordar as profundas alterações, a nível internacional, que o sector da defesa atravessa após a queda do muro de Berlim, em especial na área geográfica da OTAN em que nos encontramos inseridos, decorrentes da redução generalizada dos orçamentos da defesa. A nível nacional constata-se também a actual dinâmica reformista que impende sobre a Administração Pública (AP), em grande medida originada no imperativo de contenção da despesa e redução do défice público³, através da racionalização e concentração dos meios disponíveis, de forma a evitar o desperdício resultante da duplicação e falta de produtividade⁴. Parecem, pois, encontrar-se as raízes para as razões que se considera poderem vir a constituir catalizador que favoreça, desta vez, a tomada de medidas que vão de encontro à correcção da situação de espalhamento em que o AA neste momento sobrevive. Esta situação é consequência do regime jurídico pelo qual tem vindo a ser regido, o qual, pela sua rigidez, impossibilita o desenvolvimento integral da sua capacidade de resposta às necessidades que a Marinha lhe coloca actualmente e que, a não serem tomadas essas medidas, se agravará com a prevista entrada em serviço dos novos meios navais⁵.

É, pois, nesta envolvente que a problemática do AA se coloca, considerando-se o seu estatuto jurídico a raiz do problema, de onde decorrem todos os outros, nomeadamente o modelo de ligação à Marinha, a sua organização, as suas capacidades e, para a edificação destas, os necessários recursos financeiros, em infra-estruturas, equipamento e pessoal.

Será numa tentativa de dar resposta à questão central:

“Qual o modelo de Arsenal do Alfeite que melhor satisfaz as necessidades da Marinha?”,

que este trabalho irá ser desenvolvido.

³ *Programa do XVII Governo Constitucional*; Introdução – “De especial relevância para o sucesso da política económica do Governo serão as medidas destinadas a dar passos consistentes para a consolidação das contas públicas, que não dispensam o rigor orçamental e a contenção na despesa pública”.

⁴ *Grandes Opções do Plano (GOP) 2005-2006*; Cap. II – 1ª Opção, p. 121; Modernizar a Administração Pública para um País em Crescimento - empresarialização, com o objectivo de promover a adopção de instrumentos e modelos de gestão que melhorem os resultados obtidos pela Administração ou permitam a externalização de serviços que possam ser prestados com uma melhor relação custo-benefício por entidades fora da Administração;

⁵ Submarinos em 2010, patrulhas oceânicas em 2007 e fragatas usadas, classe M, de origem holandesa, em 2008.

O modelo de Arsenal, atrás referido, deverá ser considerado de forma abrangente, constituindo esse modelo o resultado dos modelos específicos que vierem a ser eleitos no decurso das respostas às questões derivadas que se enumeram:

“ Qual o modelo de estatuto jurídico para o AA que melhor se adequa à satisfação das necessidades da Marinha?”;

“ Qual o conjunto de capacidades a instalar ou a manter no AA, de forma a satisfazer as necessidades de manutenção e modernização da Esquadra?”.

“ Qual o modelo de relacionamento institucional que melhor se adequa à satisfação das necessidades da Marinha?”.

Consideram-se como necessidades da Marinha a satisfazer pelo AA:

- A prestação de serviços de manutenção aos seus navios.

As restantes actividades, constantes do elenco de finalidades estatutárias do Arsenal, são secundárias, constituindo complemento da actividade principal, com pouco peso relativo, pelo que serão apenas consideradas como tal.

- A imprescindível aceitação da definição de prioridades e a sua alteração, nos trabalhos adjudicados pela Marinha.

Constitui premissa assumida a manutenção da localização geográfica do AA na área que lhe está actualmente adstrita, por se constituir como parte integrante da sustentação logística a disponibilizar à Esquadra, na Base Naval de Lisboa (BNL), e por serem essas instalações, pertencentes ao património do Estado, a âncora que garante a continuidade e estabilidade dessa ligação.

A realidade financeira do estaleiro será considerada em termos gerais e apenas como condicionante das reformas e modernizações a realizar.

A futura organização interna do estaleiro não será abordada, uma vez que a sua estrutura irá depender das opções que vierem a ser assumidas, em virtude do seu novo enquadramento jurídico, do estatuto do seu pessoal, da política comercial e da capacidade de oferta de serviços por parte do mercado.

2. Resenha Histórica e Actualidade

O Arsenal do Alfeite iniciou formalmente a sua actividade em 3 de Maio de 1939. As obras destinadas à sua construção, compreendendo trabalhos de grande envergadura constituídos pela terraplanagem e a conquista ao rio Tejo de uma área com mais de vinte hectares e a construção de grandes naves industriais e de diversas carreiras de construção naval, foram iniciadas em 1926.

O AA é herdeiro do Arsenal da Marinha, construído na Ribeira das Naus após o terramoto de 1755, sobre as ruínas de estaleiros existentes desde o séc. XVI. Estes, por sua vez, tinham já sido antecédidos pelas “Tercenas Navais”, criadas no reinado de D. Fernando⁶.

A necessidade de transferir o AM para um novo local data da década de 70 do séc. XIX, na medida em que a pressão urbanística que se fazia sentir na baixa lisboeta condenava a permanência do estaleiro na sua localização da época. Foram numerosas as comissões que se debruçaram sobre o problema, sendo necessário esperar por 1918, era Ministro da Marinha (MM) o Comandante Carlos da Maia, para ver criada uma “Junta Autónoma” para as obras de construção no Alfeite. O primeiro concurso, aberto naquele ano, ficou deserto; uma adjudicação em resultado de outro concurso, imediatamente posterior, exigia o adiantamento de verbas que o Estado não estava disposto a conceder.

Em 1926, já após o golpe de 28 de Maio, abre-se um novo concurso, agora para a construção e exploração (por 75 anos) de um estaleiro destinado aos navios do Estado e mercantes que, tal como o primeiro, também ficou deserto. Não restou alternativa que não a do recurso a empreitadas por conta do Estado, que foram adjudicadas à firma alemã Grun & Bilfinder e financiadas até 1931 com verbas das reparações de guerra alemãs, em consequência da sua derrota na 1.^a Grande Guerra Mundial. Os trabalhos foram interrompidos nesse ano em consequência da interrupção dos pagamentos por parte da Alemanha, tendo sido retomados dois anos depois, e concluídos no final de 1937.

No que, por outro lado, respeita à organização da Marinha, recuando a 1924, encontra-se a criação da Superintendência da Armada, na qual se incluía a Intendência do Arsenal da Marinha. Esta, por sua vez, incluía a Direcção das Construções Navais (DCN), a Direcção dos Depósitos da Marinha (DDM) e a Direcção dos Serviços Marítimos. O AM era a fábrica da DCN a quem competia “*construir, reparar, abastecer e servir os navios da Armada*” dispondo de todos os recursos necessários para o efeito: pessoal, sobressalente e direcção técnica. Este modelo organizacional foi alterado na sequência da criação do AA, passando este a estar na dependência directa do Ministro da Marinha (MM). Também a Direcção dos Depósitos da Marinha é substituída pela Direcção do Serviço de Abastecimento (DSA) e é criada a Inspecção de Construções Navais (ICN), que são colocadas na dependência da Superintendência dos Serviços da Armada (SSA).

⁶ É de 1377 a lei de D. Fernando destinada a fomentar a construção naval, destinada a privilegiar a iniciativa dos mercadores nacionais restringindo, de alguma forma, a dos estrangeiros. Os armadores obtinham diversas regalias, como a cedência gratuita das madeiras e a isenção de impostos sobre a importação de matérias-primas.

Desde o início da sua actividade o AA passou por três períodos que poderemos caracterizar da seguinte forma, em função da sua ligação à Marinha, do tipo da sua principal actividade e do seu grau de autonomia administrativa e financeira:

No primeiro período - de 1939 a 1969 - o AA, colocado na dependência directa do MM, foi administrado por dois engenheiros civis, o engenheiro Perestrelo de Vasconcelos⁷ e o engenheiro Sousa Coutinho⁸. Para além da manutenção da Esquadra da Marinha foram efectuadas numerosas construções navais, civis e militares⁹. Esta primeira fase de gestão, de cariz marcadamente empresarial, acabou por provocar um afastamento gradual entre o estaleiro e a Marinha, tendo como consequência uma resposta não satisfatória às necessidades, no que se refere à prontidão dos meios navais e à qualidade das intervenções realizadas, e incapacidade tecnológica para promover a renovação da Esquadra. Esta situação levou a Marinha a procurar, quer na indústria particular do país, quer no estrangeiro, a solução para a renovação da sua Esquadra¹⁰.

Numa segunda fase, a partir de 1969, é extinta a SSA e são criadas as Superintendências dos Serviços do Pessoal (SSP) e do Material (SSM), passando o titular desta última a exercer autoridade funcional sobre o AA, por delegação do MM. O estaleiro passou então a ser dirigido por oficiais da Marinha, (o primeiro militar a ocupar a função foi o CALM Caldeira Saraiva), tendo aumentado a participação de pessoal oriundo desta, na sua gestão. Esta alteração possibilitou uma maior aproximação entre a Marinha e o seu estaleiro, o que se veio a traduzir num melhor relacionamento e numa colaboração mais efectiva, que lhe permitiu garantir, quase em exclusivo, a manutenção e o aprontamento dos meios existentes, e a construção de novas unidades de menor dimensão e complexidade técnica. O Arsenal manteve, assim, a sua capacidade de projecto e construção naval militar, apoiando a Marinha no esforço de guerra que então se fazia sentir em três teatros de operações em simultâneo¹¹.

A partir de 1975, numa terceira fase, e após o termo das campanhas em África, o Arsenal foi caracterizado como um estabelecimento fabril da Armada à semelhança da

⁷ 03 de Maio de 1939 a 01 de Janeiro de 1961.

⁸ 30 de Agosto de 1962 a 18 de Abril de 1969.

⁹ A actividade de construção do AA iniciou-se com a construção do navio hidrográfico D. João de Castro a que se seguiram diversas outras construções para a Marinha, destacando-se o NRP “S. Brás”, navio reabastecedor, que teve uma participação de destaque no reabastecimento do país durante a 2.ª Guerra Mundial. Para a Marinha Mercante salienta-se a construção de alguns petroleiros, iniciada em 1948 com o N/M “Sameiro”, a que se seguiram o S. “Mamede”, o “Cercal”, o “Fogo”, o “Gerês”, o “Inago”, e o “Jeci” este último em 1966.

¹⁰ Na década de 60, Fragatas Cl. Alm. Pereira da Silva construídas na Lisnave e nos Estaleiros Navais de Viana do Castelo. Fragatas Cl. Cte. João Belo e Submarinos Cl. Albacora em França.

¹¹ Guerra Colonial em Angola, Moçambique e Guiné.

Fábrica Nacional de Cordoaria, entretanto extinta, mantendo contudo, inalterável o seu estatuto. Só em 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Marinha, passou a ser classificado como um Órgão de Execução de Serviços colocado na dependência directa do VALM Superintendente dos Serviços do Material, situação que ainda se mantém actualmente. Neste último período, pela relevância que representou para o aumento da capacidade de intervenção do Arsenal, refere-se a criação da Inspecção de Reparação de Submarinos (IRS), em resultado das dificuldades sentidas com a concretização da 1ª grande revisão (GR) do submarino Barracuda, com o fim de, na dependência do Administrador, conferir ao AA a condição de “...*único responsável directo no que concerne ao cumprimento dos prazos e segurança das reparações...*”. Esta responsabilidade exigiu que “... *a aquisição e gestão da existência de sobressalentes e outros materiais necessários às reparações dos submarinos, excluindo o material sob responsabilidade da DSEC, fiquem sob a responsabilidade do AA ...*”¹². Refere-se igualmente que em consequência da reforma da área funcional do Material levada a efeito em 1976, solidamente preparada pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Problemas Logísticos da Armada, são extintas a Direcção do Serviço de Electricidade e Comunicações (DSEC) e a Direcção do Serviço de Armas Navais (DSAN) e transferidas as suas competências para o Grupo de Oficinas de Armamento e Material Electrónico (GOAME) do AA, constituindo-se mais tarde como Direcção de Armas e Electrónica do estaleiro. Esta Direcção foi recentemente extinta, tendo as suas Divisões de Armas e Electrónica sido ambas integradas na Direcção Fabril do Arsenal, concentrando as suas actividades oficinais no edifício que se encontrava adstrito apenas à Divisão de Armamento.

Em 8 de Janeiro de 2007 é publicado no DR, 2ª série - N.º 5 - o Despacho n.º 299/2007 de 11 de Dezembro de 2006, dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da Defesa Nacional, que determina a criação de um grupo de trabalho designado de grupo de trabalho para a empresarialização¹³ do Arsenal do Alfeite, que “*visa assegurar o estudo das questões militares, económicas, jurídicas, sociais e industriais associadas à concretização da empresarialização do Arsenal do Alfeite, bem como à definição do modelo concreto a que a mesma deverá obedecer e à preparação dos respectivos projectos de suportes legais, tendo em conta critérios de eficiência, eficácia e*

¹² CHAGAS, CMG Miguez (1996). *Parecer sobre o Sistema de Gestão do Material Naval*. Lisboa: não editado.

¹³ Ver nota 4 referente à opção de empresarialização vertida nas GOP 2005-2009.

relação custo-benefício”. Este grupo de trabalho termina o seu mandato em 31 de Maio de 2007, de acordo com o mesmo Despacho. Aguardam-se com expectativa as conclusões e as recomendações deste estudo, bem como as medidas dele decorrentes.

3. Estatuto Jurídico

No que respeita à subordinação hierárquica o AA rege-se actualmente pelo disposto na Lei Orgânica da Marinha¹⁴ (LOMAR):

*“o Arsenal do Alfeite, regulado por **legislação própria**, é um estabelecimento fabril da Marinha na directa dependência do Superintendente dos Serviços do Material”* considerando-se, ainda, que este organismo constitui um *“órgão de execução de serviços”*(art.º 27º, n.º 2 alínea b), sendo que estes se destinam exclusivamente a executar tarefas específicas de apoio geral da Marinha (art.º 27º, n.º 1).

Relativamente à regulação da sua actividade por **legislação própria**, a mesma encontra-se enformada pela sua Lei Orgânica, que foi sendo modificada ao longo dos anos¹⁵, e respectivo Regulamento¹⁶.

Define este, no seu art.º 1º, quais os fins do Arsenal do Alfeite:

“1º Reparar e conservar, por meio de fabricos, todos os navios e outros flutuadores que se encontrem no continente, seus acessórios e mais material pertencente aos mesmos, com excepção das reparações e fabricos a executar por outros organismos;

2º Construir os navios e outros flutuadores que superiormente lhe sejam determinados;

3º Reparar nas suas oficinas o material e equipamento dos organismos do Ministério da Marinha que, pela sua natureza, não devam ser entregues a oficinas dependentes de outro serviço;

4º Realizar, quando autorizado pelo Ministro, quaisquer outros trabalhos necessários ao Ministério da Marinha;

5º Encarregar-se, com autorização do Ministro, da execução de obras para fora do Ministério da Marinha, que sejam compatíveis com as suas instalações industriais;

¹⁴ D/L n.º 49/93 de 26 de Fevereiro.

¹⁵ D/L n.º 28408/37 de 31 de Dezembro, modificado pelos D/Ls 508/71, de 20 de Novembro e 142/74 de 8 de Abril.

¹⁶ Aprovado e mandado por em execução pelo D/L n.º 29.032, de 30 de Setembro de 1938, sendo substituído pelo Regulamento aprovado e mandado por em execução pelo D/L n.º 31.873, de 27 de Janeiro de 1942, subsequentemente alterado pelo D/L n.º 43.380, de 6 de Dezembro de 1960, pelo D/L n.º 533/71 de 3 de Dezembro, D/L n.º 58/72, de 18 de Fevereiro, D/L n.º 550-A/76, de 12 de Julho e D/L n.º 179/77 de 4 de Maio.

6º Encomendar e mandar executar, sob sua responsabilidade, os trabalhos auxiliares e complementares da construção e reparação dos navios para os quais não esteja devidamente apetrechado e as conservações e reparações que excedam a sua capacidade;

7º Desenvolver as suas instalações industriais e serviços em paralelo com os que se processam na Armada e nos outros organismos do Ministério;

8º Formar e desenvolver as capacidades técnicas dos dirigentes e trabalhadores, mantendo escolas e ministrando o ensino das várias especialidades necessárias à laboração do Arsenal.”

É fundamentalmente com base nas peças legais resumidamente referidas, Lei Orgânica e Regulamento, que o Arsenal do Alfeite tem desenvolvido a sua actividade, tentando articular os princípios definidos na primeira - *“trabalhar nas mesmas condições da indústria particular”* - com as limitações impostas pelo segundo e as suas subsequentes alterações. Porém, ao longo do tempo e em função das dificuldades de gestão que a rigidez e algum antagonismo e ambiguidade destes normativos determinam, foi a Administração forçada, através de mecanismos internos, mormente a publicação de Ordens de Serviço, e da analogia com a legislação aplicável à generalidade dos organismos públicos, a procurar criar regulamentação que possibilitasse ultrapassar os constrangimentos ao exercício da sua actividade.

No entretanto, foi criada a Comissão de Fiscalização¹⁷, referindo o normativo legal de criação que o AA é um *“estabelecimento fabril da Marinha com administração autónoma”*.

Como facilmente se compreende, estamos em presença de um organismo cuja especificidade e ambiguidade do quadro legal que o enforma, não encontra paralelo em qualquer outro organismo da Administração Pública. Por um lado, impõe-se-lhe que opere nos moldes da indústria particular, mas por outro lado, exige-se-lhe que respeite a rigidez imposta por todos os preceitos legais em vigor na Administração Pública, com os quais tem vindo a ser sucessivamente confrontado, de que o *“Relatório de Auditoria ao Arsenal do Alfeite”*¹⁸, por parte da Direcção Geral do Orçamento, constitui um dos exemplos mais ilustrativos.

¹⁷ D/L n.º 28/94 de 5 de Fevereiro.

¹⁸ Relatório de Auditoria ao Arsenal do Alfeite, (Relatório n.º. 08/DSAud/01 de 08AGO01 da Direcção Geral do Orçamento).

O enquadramento legal que resulta da aplicação dos normativos anteriormente citados, bem como de toda a legislação avulsa que tem sido promulgada, de forma a sustentar a sua actividade no sentido da melhor satisfação das necessidades da Marinha, tem vindo a ser objecto de várias interpretações em termos doutrinários e jurisprudenciais e tem estimulado debates sobre o seu enquadramento e caracterização jurídica.

São resultado destas interpretações a sua qualificação como mero “*serviço da Administração Central do Estado*”¹⁹, “*entidade autónoma que se encontra na administração e fruição de bens ou direitos do Estado*”²⁰, “*estabelecimento fabril militar integrado na administração estadual indirecta*”²¹, “*empresa pública militar*”²², “*empresa pública imperfeita ou não personalizada*”²³, “*serviço do estado embora autónomo*”²⁴, “*fundo autónomo*”²⁵, para citar apenas alguns dos vários epítetos jurídicos em que têm sido pródigas as análises dos diversos autores que se têm pronunciado sobre o assunto.

Considera-se incontroverso que o AA é hoje, como em 1937, um estabelecimento fabril da Marinha, na dependência da chefia da Marinha e com administração autónoma. É também indubitável que a actividade do Arsenal deve ser orientada para a prossecução de dois objectivos, que de forma persistente têm vindo a ser aceites, nomeadamente, e em primeiro lugar, a satisfação adequada das necessidades de manutenção da Marinha e, em segundo lugar, a resposta com a sua capacidade fabril sobrança, a outras solicitações fora daquele âmbito.

Do exposto, rapidamente se infere que o Arsenal do Alfeite carece de um enquadramento jurídico e estatutário que venha, de uma vez por todas, clarificar a sua situação e permitir que o quadro legal que o vier a conformar se constitua como uma solução e não um problema adicional, como se tem verificado no passado recente e que atrás ficou bem ilustrado, pela miríade de interpretações que o seu actual enquadramento legal comporta. Afigura-se não se justificar produzir um quadro legal específico para o AA, antes se devendo encontrar no quadro legal em vigor para a administração indirecta do

¹⁹ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 04 de Junho de 1996 – Rec. 35444 - Z.

²⁰ Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 22 de Janeiro de 1986 – Proc. 1718 2.ª secção.

²¹ Decisão do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa de 20 de Junho de 1995 – Proc. 2465/94.

²² CAETANO, Prof. Marcello (1984). *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, Coimbra: Almedina, 10.ª edição, p. 379. e AMARAL, Prof. Diogo Freitas do (1994). *Curso de Direito Administrativo*, vol. I. Coimbra: Almedina, 2ª ed. 1994, p. 346.

²³ FRANCO, Prof. Sousa (1982). *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, vol. II, p. 49. e FRANCO, Prof. Sousa (1974). *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, p. 594 e ss, entendimento sufragado pelo Tribunal Constitucional nos Ac. 31/84 e 15/88.

²⁴ SOUSA, Prof. Marcelo Rebelo de (1992). *Parecer de 02 de Junho de 1992, junto ao proc n.º. 32273 do Supremo Tribunal Administrativo*. Lisboa: STA.

²⁵ Resolução do Conselho de Ministros 12/89 de 14 de Março.

Estado ou no Direito Privado o modelo mais susceptível de poder enquadrar a actividade do Arsenal do Alfeite, caso se venha a optar por manter o Estaleiro na esfera da Administração Pública ou pela sua privatização. Em qualquer dos casos, deve ser-lhe conferida flexibilidade de gestão e os instrumentos legais que lhe permitam desenvolver, de forma eficiente e eficaz, a sua actividade em prol dos objectivos estatutários que lhe vierem a ser fixados.

Neste elenco de soluções é possível identificar as seguintes modalidades de estatuto jurídico, que passaremos a desenvolver:

- Manutenção como “estabelecimento fabril” da Marinha, com aperfeiçoamento do seu estatuto;
- Conversão em Entidade Pública Empresarial (EPE);
- Conversão em Sociedade Anónima (SA);
- Concessão da Actividade Fabril.

a. Manutenção como “estabelecimento fabril” da Marinha, com aperfeiçoamento do seu estatuto.

Este modelo institucional passará por manter o actual vínculo à Marinha estribando-se no facto de que ao longo do tempo, tal se tem demonstrado ser adequado à prossecução dos seus fins. Esta solução, por outro lado, exige que o quadro normativo que vier a determinar a sua actividade seja aperfeiçoado, de forma a dar resposta às dificuldades com que se confronta no dia a dia, nomeadamente quanto à rigidez imposta pelas normas da contratação pública e gestão de recursos humanos. Com efeito, estes factores apresentam-se como inibidores do desenvolvimento da sua actividade fabril, que se quer eficaz e eficiente, com indicadores de produtividade e competitividade semelhantes aos da indústria particular. Este modelo de aperfeiçoamento do seu estatuto deverá consagrar o substrato empresarial do Arsenal, dotado de personalidade jurídica e autonomia financeira, mantendo-o contudo sob controlo da Marinha, na forma de dependência, tutela ou superintendência. Verifica-se, contudo, à luz do quadro legal que enforma a administração pública, que estamos perante a inclusão numa estrutura inserida na administração directa do Estado, a Marinha, de um órgão com uma natureza equivalente a um instituto público, com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira,

cujo paralelo só se verifica na administração indirecta do Estado, em que apenas se encontram previstas as formas de superintendência ou tutela²⁶.

Esta solução, ao juntar no mesmo estatuto formas de administração do Estado diferenciadas, administração directa e indirecta, embora se limitasse a conferir suporte legal à situação de facto, trará para o dia a dia maior possibilidade de ocorrência de conflitualidade legal, uma vez que se considera de difícil compatibilização o exercício do poder de direcção sobre um órgão que apresenta personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.

Se se pretender manter o Arsenal na esfera da administração pública directa, inserido na estrutura da Marinha, este não deverá então ter personalidade jurídica nem autonomia administrativa e financeira. Tal traduzir-se-á na manutenção da situação de espartilho que actualmente se verifica, com as consequências conhecidas ao nível do regime de aquisições, contratação e gestão de recursos humanos, vivendo na dependência dos meios que a Marinha através do seu orçamento lhe poder proporcionar, resumindo-se assim a um órgão de execução de serviços, isto é, a um mero serviço oficial com as capacidades que o rateio do orçamento vier a permitir.

Resumidamente, numa apreciação das vantagens e inconvenientes, há a referir o seguinte:

Como vantagem, a obrigação e responsabilidade da Marinha na gestão e garantia da ocupação da capacidade fabril do Arsenal;

Como inconvenientes:

- Dificuldade em adaptar o número de efectivos à situação do mercado;
- Rigidez na configuração da estrutura de carreiras, conduzindo a desequilíbrios de enquadramento (com o consequente aumento de custos indirectos);
- Dificuldades na obtenção de financiamentos para modernização e actualização de infra-estruturas e equipamentos;
- Espartilho no âmbito das aquisições de bens e serviços;
- Limitações no estabelecimento de parcerias com outros estaleiros.

b. Conversão em Entidade Pública Empresarial (EPE)

Se, por outro lado, se pretender atribuir maior pendor à capacidade de acção do Arsenal como estabelecimento fabril autónomo, com personalidade jurídica e autonomia

²⁶ CRP, Artº 199, al. d)

administrativa e financeira, situado na esfera da administração indirecta do Estado, sob superintendência ou tutela dos Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional, estaremos em presença de um estatuto de Entidade Pública Empresarial (EPE), integrada na administração indirecta do Estado, com todas as suas virtualidades e inconvenientes. Deste estatuto decorre uma forte atenuação da sua actual dependência da Marinha que, caso não sejam instituídas fórmulas antecipadas de protecção ou influência, poderíamos colocar numa situação de vulnerabilidade quanto à capacidade de cumprimento das suas missões, por indisponibilidade dos necessários meios, em consequência da impossibilidade de influenciar a decisão quanto à aprovação dos planos estratégicos e de actividades²⁷ do Arsenal, que prioritariamente se destinam a garantir a remuneração do capital investido, isto é, através da realização de lucro.

A favor deste enquadramento verifica-se, de facto, que o Arsenal organiza a sua contabilidade em conformidade com o POC, possuindo balanço e demonstração de resultados, é sujeito passivo de IRC, apurando a respectiva matéria colectável, com base nos respectivos proveitos e custos. Sustenta esta solução a interpretação de que o próprio Tribunal de Contas reconheceu ao AA a natureza de prestador de serviços autónomo da estrutura em que se integra, considerando sujeitos a “*visto*” os contratos de prestação de serviços celebrados anualmente entre o AA e a DN, e outros organismos do Estado, até ao ano de 2002, sem que na altura tivesse sido questionada a eventual confusão entre fornecedor e adquirente. A situação existente sofreu entretanto alteração, em consequência do diferente entendimento desse mesmo Tribunal sobre o assunto, tendo a partir desse ano sido então estabelecida a figura de “financiamento institucional”, como contrapartida à realização do Plano de Manutenção a Curto Prazo (PLANMANCURT) das UN, a qual se mantém até à presente data.

Esta modalidade de estatuto jurídico vem recolocar o Arsenal dentro do quadro legal que enformou a sua génese, isto é, sob tutela do Ministro a quem esses poderes vierem a ser atribuídos e que, no caso vertente, seria o Ministro da Defesa, em substituição do Ministro da Marinha, que o tutelava quando da sua criação.

Como se verificou no passado, esta situação traduziu-se à data em algumas dificuldades para a Marinha, uma vez que esta foi preterida na satisfação das suas necessidades de manutenção dos meios navais, em favor da assunção pelo Arsenal de trabalhos de construção no âmbito da Marinha Mercante, prática a que certamente a tutela

²⁷ *Decreto-Lei n.º 558/99 de 17 de Dezembro*. Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas.

de ambas, por parte do Ministro da Marinha, não foi alheia. Este enquadramento possibilitou que fosse dada ênfase ao pendor marcadamente empresarial, o que acabou por provocar um afastamento gradual entre o estaleiro e a Armada, tendo como consequência, como atrás já foi referido, uma resposta não satisfatória às necessidades, no que se refere à prontidão dos meios e à qualidade das intervenções realizadas, e incapacidade tecnológica para promover a renovação da esquadra. Esta situação conduziu então a Marinha a procurar quer na indústria particular do país, quer do estrangeiro, a resposta a estas necessidades.

A situação que se viveu no passado recente no âmbito da indústria de reparação e construção naval a nível nacional, *“a caminho do “zero”, com os poucos núcleos ainda existentes que vão sobrevivendo apenas com a ajuda governamental”*²⁸, e que nada permite concluir que se tenha entretanto modificado, ainda que a ajuda referida não se possa efectivar de forma directa, não encontra paralelo com o que se verificou anteriormente. Deste modo, não se afigura que possa vir a existir qualquer conflito de interesses na utilização dos meios produtivos do Arsenal por parte da procura da Marinha Mercante. Com efeito, este tipo de mercado sofreu uma transformação radical no final do século passado, com a forte emergência da oferta de países do extremo oriente, nomeadamente Coreia do Sul, Taiwan e República Popular da China. Dada a sua grande capacidade e desenvolvimento, no âmbito da construção naval não militar, tem-se verificado a deslocalização para esses países de grande parte da actividade que existiu no ocidente.

Por outro lado, a não existência a nível nacional, no âmbito da reparação naval militar, de capacidade alternativa ao Arsenal do Alfeite, para intervencionar os submarinos e os sistemas de armas e sensores, cria uma responsabilidade acrescida à Marinha e por consequência ao Estado, na manutenção desta capacidade, de forma a não comprometer a sua operacionalidade.

Numa apreciação, ainda que sintética, das vantagens e inconvenientes deste modelo institucional, há a referir o seguinte:

Como vantagens, uma maior flexibilidade de gestão e a possibilidade de coordenação da sua actividade com as necessidades da Marinha;

Como inconvenientes:

²⁸ Conforme *Proposta n.º 1*, de 3 de Janeiro de 2002, do VALM SSM ao ALM CEMA.

- Um possível aumento do preço dos serviços prestados²⁹;
- Menor obrigação e responsabilidade da Marinha na gestão e garantia de ocupação da capacidade fabril do Arsenal;
- Possível dificuldade na obtenção da colaboração dos técnicos militares (essencial nas áreas de armamento e electrónica), uma vez que o Arsenal deixaria de se situar na área do material da Marinha.

c. Conversão em Sociedade Anónima (SA)

Outro enquadramento orgânico possível seria o de Sociedade Anónima (SA), nas modalidades de capitais exclusivamente públicos, mistos ou exclusivamente privados.

Esta modalidade traduz-se na redução do vínculo existente entre o Arsenal e a Marinha, levando no limite ao seu corte, sem que se verifique qualquer ligação para além daquelas que são ditadas pelas leis do mercado, da oferta e da procura. Esta solução, que encontra justificação na tentativa de diminuição da pressão sobre o Orçamento do Estado (OE), através de “menos Estado”, por via da contenção de despesas, não se configura como susceptível de proporcionar as necessárias reestruturações e investimentos potenciadores de economias futuras.

No nosso entender, a principal dificuldade de qualquer processo de modernização do AA passará pela necessidade de obter os investimentos, avultados, que permitam fazer face, logo à partida, às necessidades de conservação e modernização das infra-estruturas, aquisição de novos equipamentos e adequação do quadro de pessoal às exigências de uma iniciativa privada competitiva. Face ao actual estado do mercado, dificilmente os privados encontrarão motivos para o seu empenhamento, se não vierem a ser criadas condições, artificialmente convidativas, mas de duvidosa eficácia no médio e longo prazo, por não ser viável a sua manutenção de forma continuada.

A solução de privatização, ao ser implantada nas OGMA, trouxe à Força Aérea Portuguesa (FAP) a necessidade de ter de reorganizar, numa primeira fase, os recursos humanos e materiais para superar as necessidades de manutenção e modernização das suas esquadras, face às dificuldades com que se viu confrontada, decorrentes da incerteza da resposta e da previsível subida dos custos de intervenção por parte daquelas Oficinas. Esta solução, após várias vicissitudes de percurso entretanto verificadas, permitiu da parte do

²⁹ A inevitabilidade dos descontos devidos pela entidade patronal para o regime geral de Segurança Social (actualmente 23,75% da remuneração bruta), decorrentes do estabelecimento de contrato individual de trabalho, reflectir-se-á no preço de venda dos serviços à Marinha.

Estado a redução das suas responsabilidades directas sobre as OGMA. É sabido que o mercado da indústria aeronáutica é substancialmente diferente do mercado da indústria naval e só essa diferença motivou o interesse por parte dos privados neste negócio. Por outro lado, as OGMA já vendiam, quando da privatização, mais de 60% da sua produção para o exterior, contrariamente ao que se verifica com o AA, em que esse valor é residual, por trabalhar quase em exclusivo para a Marinha³⁰.

Informação recente permite antecipar que, em resultado da entrada em funcionamento da nova estrutura accionista³¹, as OGMA se apresentam numa situação de poder encarar o futuro com algum optimismo, face aos desenvolvimentos tecnológico e de gestão e ao acréscimo de procura externa, que lhe foi proporcionado. Esta solução, que comporta evidentes aumentos de produtividade, reflectir-se-á também de forma positiva na redução dos encargos a suportar pela FAP pelos trabalhos que vierem a ser adjudicados a esta empresa.

Se tivermos presente que a procura no mercado da indústria de reparação naval nacional assume uma expressão muito reduzida no segmento em que o AA opera, o que levou, como foi já referido, ao desaparecimento da sua oferta, será fácil perceber que desta forma é difícil para o AA vir a encontrar um parceiro estratégico que se possa interessar por este negócio, à semelhança do ocorrido com a “EMBRAER” na tomada de posição accionista nas OGMA. Esta dificuldade radica, em especial, nas pouco apelativas perspectivas de procura por parte do mercado, capazes de propiciar uma desejada remuneração do capital investido.

Ainda no quadro de uma eventual transformação do AA em SA, e da sua inclusão na EMPORDEF no âmbito de uma *holding* para o sector da reparação e construção naval, que incluísse os estaleiros da Naval Rocha (NR) e os Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), tal só fará sentido se se pretender dinamizar este sector, assumindo uma visão estratégica que vá para além da satisfação das necessidades internas do país, neste âmbito. Contudo, a situação que se verifica na Naval Rocha, que apenas dispõe de infra-estruturas de docagem, recorrendo quase em exclusivo ao “outsourcing” para promover a

³⁰SOARES, CMG EMQ Pereira (2005). *O Futuro do Arsenal do Alfeite. O AA na Marinha ou fora dela? Que estatuto? Que orientação para a sua recuperação rentável como unidade industrial produtiva?*. Lisboa: ISNG, Trabalho Individual de Operações no âmbito do CSNG 2004/2005.

³¹ Em 17 Fevereiro de 2005, após decisão favorável da Autoridade da Concorrência, a EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica, S.A. e a EADS – European Aeronautic Defense and Space Company EADS N.V., através da sociedade veículo Airholding, SGPS, S.A., adquiriram o controlo conjunto, com a sociedade Empordef – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S.A., da sociedade OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A. A Airholding ficou com 65%, dos quais 70% são da Embraer e 30% da EADS, e a Empordef com os restantes 35% pertencentes a 100% ao Estado Português.

sua rentabilização, face à pouca expressão do seu quadro próprio de pessoal, afigura-se um parceiro pouco atractivo face à muito específica e limitada oferta de que dispõe; a Marinha só a solicita de forma pontual, em caso de trabalhos de docagem do NRP “Bérrio”, por não dispor de meios adequados em virtude das suas dimensões, ou por razões de necessidade inopinada de docagem das FFGH classe “Vasco da Gama”.

Por outro lado, os ENVC têm evidenciado muita dificuldade na construção dos novos navios patrulha oceânicos (NPO), com consecutivos adiamentos dos prazos de conclusão e demonstrando grande fragilidade, quer no desenvolvimento do projecto, quer na elaboração da documentação de suporte ao Apoio Logístico Integrado (ALI). Estas limitações, de difícil superação, porque correspondem à necessidade de dispor de recursos humanos qualificados e com experiência no âmbito do projecto de navios militares e de conhecimento acumulado nesta área, não são susceptíveis de fácil obtenção no país, o que torna muito difícil a sua superação no curto prazo. Do que se expõe, pode concluir-se que existem problemas estruturais por parte dos potenciais parceiros do AA. Enquanto estes problemas não forem ultrapassados, dificilmente a NR e os ENVC se poderão constituir como contributo efectivo, para que seja encontrada uma solução alargada para a indústria naval nacional, em que o AA com enquadramento estatutário no quadro de uma SA, possa ter participação activa e não apenas funcionar como veículo de transferência de subsídios para a indústria naval, com vista à sua sustentação de forma competitiva no mercado, como se verificou em Espanha. Aqui, cinco anos após a fusão da antiga “Bazán” (estaleiro militar) com os então “Astilleros Españoles”(civis), que deram origem à “IZAR”, procedeu-se de novo à sua separação, colocando um grupo de estaleiros a funcionar como estaleiros militares, constituindo uma nova empresa (a “Navantia”) e tentando privatizar os restantes, dado que a Comissão Europeia não aceita os subsídios atribuídos pelo governo espanhol à “IZAR”³².

Os exemplos da Espanha, Reino Unido, França e Holanda, que procederam à privatização dos seus estaleiros militares, apresentam competência, experiência, desenvolvimento tecnológico, mercado e localização geográfica substancialmente diferentes das existentes em Portugal. Assim, a procura de uma solução de analogia para o processo de transformação da indústria nacional deverá ter em conta à partida as variáveis existentes, valorizando-as de forma a evitar erros de análise que, a não serem eliminados,

³² SOARES, CMG EMQ Pereira (2005). *O Futuro do Arsenal do Alfeite. O AA na Marinha ou fora dela? Que estatuto? Que orientação para a sua recuperação rentável como unidade industrial produtiva?*. Lisboa: ISNG, Trabalho Individual de Operações no âmbito do CSNG 2004/2005.

poderão constituir-se como determinantes para o menor sucesso da operação de modernização que se prossegue.

Quanto a esta solução, numa apreciação resumida das vantagens e inconvenientes, há a referir o seguinte:

Como vantagens, uma muito maior flexibilidade de gestão;

Como inconvenientes:

- Um possível aumento do preço dos serviços³³;
- Nenhuma obrigação e responsabilidade da Marinha na gestão e garantia de ocupação da capacidade fabril do Arsenal;
- Possível dificuldade na obtenção da colaboração dos técnicos militares (essencial nas áreas de armamento e electrónica), uma vez que o Arsenal deixaria de se situar na área funcional do material da Marinha.

d. Concessão da Actividade Fabril

Finalmente, o modelo de cedência para exploração em regime de concessão da actividade fabril à iniciativa privada configura, em primeira análise, uma solução que, do ponto de vista dos objectivos a atingir, se afigura igualmente susceptível de dar resposta aceitável e adequada.

É sabido que é difícil ao Estado alienar o terreno onde assenta o AA, com vista à sua privatização total, por se situar no domínio público, o qual só por concessão é passível de uso privativo³⁴. Contudo, é possível, através de arrendamento do terreno à iniciativa privada, que esta desenvolva a actividade de reparação e construção naval no âmbito do contrato de cedência.

Como ponto de partida, esta solução permite que o concedente, o Estado, verta no caderno de encargos do concurso público de concessão da exploração os princípios que considera fundamentais para a defesa dos seus interesses e que se constituirão parte integrante do contrato administrativo de concessão que vier a ser assinado entre as partes, permitindo ao concessionário, por outro lado, planear as acções necessárias, sem o risco e a incerteza ditadas pelo futuro.

Esta modalidade apresenta a seu favor e dos contratantes vantagens significativas, tais como maior flexibilidade na gestão, por permitir à iniciativa privada encontrar as

³³ Ver nota 29

³⁴ PAULO, J. Silva (2000). Privatizar o Arsenal do Alfeite (2ª parte). *Anais do Clube Militar Naval*. Jul-Set 2000, p. 529-563.

soluções mais adequadas à remuneração do capital investido; por permitir ajustar com base no contratado a satisfação das necessidades do concedente com as capacidades a disponibilizar pelo concessionário; por prever mecanismos de aferição que a todo o momento permitam às partes renegociar os aspectos de melhor operacionalização do contrato, em função das alterações que se possam vir a verificar, quer do lado da oferta, quer da procura; e, finalmente, por permitir a ambas as partes encontrar soluções alternativas para os aspectos marginais ao contrato, que poderão funcionar como mecanismo regulador de mercado, face à muito reduzida expressão, que sempre se poderá verificar, se o mercado não for suficientemente aberto para permitir a sua auto-regulação.

À primeira vista, identificam-se algumas dificuldades que podem desde logo condicionar a selecção desta opção. Como já foi referido, esta opção, se bem que interessante, impõe desde logo que sejam criadas condições negociais que a tornem atractiva para os privados, o que poderá no curto prazo tornar-se de difícil concretização, face aos previsíveis valores que estão em causa, 50 milhões de euros para investimentos em infra-estruturas e equipamentos num prazo de 5 a 7 anos³⁵.

Por outro lado, só é admissível pensar neste modelo se for assumida a alteração ao regime laboral do quadro de pessoal que vier a ser considerado. Neste sentido, o pessoal civil e militar que vier a trabalhar no novo AA terá de ter um vínculo contratual substancialmente diferente do actual funcionalismo público, em que possam vir a ser criados incentivos aos ganhos de produtividade, num quadro de flexibilidade na respectiva gestão.

Enquanto no âmbito dos trabalhos da plataforma³⁶ não se antecipam, no médio prazo, dificuldades de recrutamento de pessoal, desde que sejam praticados salários compatíveis, já na área das armas e sensores se prevêem algumas dificuldades de recrutamento e formação, face à sua especificidade técnica e ainda porque esta área tem vindo a ser assegurada fundamentalmente por pessoal militar.

Considera-se ser sempre possível a subcontratação de serviços de assistência técnica ao fabricante dos equipamentos, ou de forma transitória³⁷, até o novo AA dispor

³⁵ De acordo com informação veiculada pela actual Administração do Arsenal do Alfeite.

³⁶ Totalidade dos componentes do Navio à excepção dos sistemas electrónicos e do armamento.

³⁷ Considera-se, que a capacidade técnica de intervenção nas armas e sensores, ao nível do 3º escalão, deve residir no Arsenal porque será aí que se conseguirá garantir, através da estabilidade dos recursos humanos, a sua continuidade e evolução técnica. Por outro lado, com a abertura ao mercado exterior, será sempre possível oferecer esta capacidade quer aos outros ramos das FA's que disponham de idênticos equipamentos, quer às FA's de países aliados, quer ainda no mercado civil onde sejam aplicadas tecnologias de "duplo uso".

dessa capacidade, essa contratação pode ser feita em regime a definir, com os organismos da Marinha que eventualmente possam disponibilizar essa capacidade.

Ao pretender-se que o mercado venha a assumir um efeito regulador desta actividade, haverá sempre que considerar a existência de abertura, quer do lado do concedente, no que se refere à procura das soluções mais interessantes em termos de custo-benefício, quer por parte do concessionário, na procura de mercados que melhor paguem os serviços por si prestados.

O núcleo duro desta relação nunca deverá ser posto em causa, já que se destina, por um lado, a não deixar a Marinha sem garantias da execução da manutenção da Esquadra e, por outro lado, a garantir que o estaleiro possua uma carteira de encomendas assegurada, que lhe permita encarar o futuro com tranquilidade. Tal permitir-lhe-á, igualmente, evoluir de forma sólida na melhoria dos processos e, consequentemente, nos índices de produtividade, fazendo-os reverter para o aumento da capacidade de produção.

Durante a fase de transição é necessário que sejam introduzidos mecanismos de protecção das partes, tendo em vista uma solução equilibrada, que permita o desenvolvimento e consolidação desta relação. Pretende-se que esta tenha uma duração ainda que limitada mas de longo prazo³⁸, face ao elevado montante do investimento a realizar em infra estruturas, equipamento e formação de recursos humanos e também face ao regime de quase integral exclusividade, que se perspectiva por parte da oferta e da procura, as quais se constituem, respectivamente, em verdadeiros monopólio e monopsónio³⁹. Tal fragiliza a posição, quer do potencial concessionário, porque o deixa na dependência do seu único cliente, quer do concedente que, por não dispor de outra oferta, fica numa posição de total dependência.

Esta modalidade vai exigir grande capacidade de resposta por parte da Marinha, para que a documentação técnica de especificação das acções de manutenção se constitua como instrumento facilitador da execução dessas acções de manutenção e não potenciador de conflitualidade, que sempre é susceptível de ocorrer na verificação da conformidade entre o que é contratado e o que é fornecido. Por outro lado, há ainda que fiscalizar a execução do contrato de concessão e garantir que os meios concessionados não são objecto de menor cuidado de utilização, o que lhes poderá reduzir o período expectável de vida, e

³⁸ O contrato de concessão da exploração das vias de comunicação tem uma duração mínima de 30 anos.

³⁹ Também é susceptível de ser classificado como “monopólio bilateral”, relação constituída por um só fornecedor e por um só cliente.

de os tornar inutilizáveis para o concessionário seguinte, sem que sejam necessários novos e avultados investimentos.

Qualquer das soluções de estatuto jurídico aqui apresentadas já foi objecto de estudos e análises anteriores, em que apesar da bem fundamentada argumentação aduzida pelos seus defensores, todas elas apresentam as suas virtudes e inconvenientes, sempre que se pretendeu seleccionar um modelo jurídico-administrativo para fazer face aos principais problemas com que se debate o estaleiro.

A razão pela qual não foi passada à prática qualquer das soluções identificadas fica a dever-se, estamos em crer, às dificuldades, riscos e encargos financeiros inerentes à respectiva efectivação, à reduzida pressão dos mercados, bem como às dificuldades que sempre se verificarão no período de transição. Com efeito, a capacidade produtiva do estaleiro não pode, de modo algum, ser perturbada, sob pena de se pôr em causa a execução do plano de manutenção aprovado para as unidades navais, com riscos de impacte negativo sobre o dispositivo naval e de quebra dos compromissos assumidos no âmbito das alianças internacionais a que nos encontramos ligados.

A inexistência de concorrência por parte do mercado nacional e a reduzida dimensão da sua capacidade fabril, incapaz de mobilizar vontades de participação na sua actividade por parte do mercado externo, não foram suficientemente apeteceáveis para que se viesse a verificar pressão da UE, no sentido de este nicho de mercado ser aberto à livre concorrência da iniciativa privada.

Acresce que, no caso de serem adoptadas soluções mais arrojadas, ao verificar-se no limite, quebra contratual por parte do Arsenal, tornar-se-á muito difícil para a Marinha reencontrar com a celeridade que a actividade operacional impõe, uma solução que a retire do desconforto em que inevitavelmente se encontrará.

É, pois, prudente que as alterações a promover no estatuto jurídico do Arsenal sejam bem ponderadas e efectivadas de forma cuidadosa, mantendo sempre em aberto a capacidade de retorno a uma situação consolidada ou, em alternativa, dispor de uma outra solução já testada, ainda que de uso temporário, que permita corrigir eventuais problemas que se possam verificar e que não foi possível prever no planeamento de execução.

Em conclusão do exposto, e pelas razões atrás aduzidas, considera-se que a modalidade de concessão da actividade fabril do Arsenal do Alfeite a uma entidade privada, seleccionada através de concurso público, é a que melhor permite atingir os objectivos. Com o estabelecimento de contrato adequado a garantir à Marinha a satisfação das necessidades de manutenção da sua Esquadra e salvaguardando que o Estado receba a

renda relativa à cedência das instalações e equipamentos, pagando em contrapartida ao estaleiro o valor contratado para a execução dos serviços objecto do referido contrato, é possível satisfazer todos os objectivos que se pretendem alcançar, a saber:

- Satisfazer as necessidades de manutenção da esquadra;
- Manter as actividades de apoio à esquadra no perímetro contíguo à BNL;
- Flexibilizar a forma de gestão que permita adequar os meios às necessidades;
- Obter ganhos de produtividade que viabilizem a manutenção e modernização de infra-estruturas e equipamentos;
- Viabilizar sinergias no âmbito das actividades industriais de Defesa;
- Criar condições para o estabelecimento de uma estratégia nacional no âmbito da reparação e construção naval de pequena e média dimensão;
- Abrir o mercado à livre concorrência.

Determinante para a aceitabilidade deste modelo é a manutenção dos terrenos e infra-estruturas na esfera do Estado, o que traz vantagens mútuas para o concedente e para o concessionário. Por um lado, em caso de incumprimento contratual, o Estado pode reassumir ou transferir para outrem a concessão da actividade fabril e, por outro lado, o concessionário não terá de suportar os pesados investimentos decorrentes da aquisição dos terrenos, infra-estruturas e equipamentos, deixando-o liberto de encargos residuais em caso de desinteresse pela actividade.

Como já referido, o caminho de transição entre o modelo actual e o futuro, que se preconiza, envolve grandes riscos que deverão ser rigorosamente calculados e tidos em conta no plano de transição. Estamos, contudo, em crer que, sejam quais forem as dificuldades que se venham a verificar, o modelo actual torna-se cada vez mais insustentável, em cada dia que passa, pelo que a resolução deste problema deverá ser uma prioridade.

Considera-se que através do exposto foi dada resposta à questão derivada que era objecto deste capítulo:

“Qual o modelo de estatuto orgânico para o AA que melhor se adequa à satisfação das necessidades da Marinha?”

4. Capacidades

Para corresponder às solicitações que lhe são colocadas actualmente pela Marinha, no âmbito da manutenção dos meios navais, o Arsenal do Alfeite, dispõe de capacidades

de intervenção nas áreas da plataforma e dos sistemas de armas e sensores de acordo com os fins dispostos no art.º 1º do seu regulamento:

“1º Reparar e conservar, por meio de fabricos, todos os navios e outros flutuadores que se encontrem no continente, seus acessórios e mais material pertencente aos mesmos, com excepção das reparações e fabricos a executar por outros organismos; dispõe de capacidades de intervenção nas áreas da plataforma e dos sistemas de armas e sensores.

A capacidade de construção, que até meados da década de setenta do século passado teve peso significativo na sua actividade, foi sendo reduzida por razões de escassez de procura, restringindo-se nos últimos tempos à construção de embarcações de pequeno porte, em liga de alumínio.

Decorrente da inexistência de alternativas na indústria particular à actividade a desenvolver pelo AA e da estagnação que se tem verificado dos orçamentos atribuídos à Marinha para a reparação naval, o Arsenal tem vindo, dentro do que lhe permite o quadro legal em que se enquadra, a adoptar as medidas pontuais de gestão e organização interna que lhe vão possibilitando sobreviver e dar a melhor resposta às solicitações que lhe são colocadas, no que respeita à manutenção das unidades navais.

É objectivo do presente capítulo responder à seguinte questão derivada da questão central:

“ Qual o conjunto de capacidades a instalar ou a manter no AA, de forma a satisfazer as necessidades de manutenção e modernização da Esquadra?”.

As capacidades do AA têm sido determinadas, quase em exclusivo, pela necessidade de satisfazer as necessidades de manutenção da Esquadra. Essas capacidades, que resultam da disponibilidade de adequadas infra-estruturas e equipamentos, bem como de recursos humanos e financeiros suficientes, têm vindo a ser reduzidas em consequência dos valores atribuídos à manutenção e reparação naval se manterem quase inalteráveis, em valor absoluto, nos últimos anos, conforme Anexos D e E. Na prática, tornam-se ano após ano mais reduzidos, apenas suficientes para fazer face aos encargos directos com pessoal, cujos quantitativos constam do Anexo C, e com as aquisições de bens para incorporação na obra, não sendo minimamente suficientes para suportar qualquer programa de investimento na modernização das suas infra-estruturas e equipamentos.

Como já anteriormente referido, a entrada em serviço de novos meios a curto prazo, para satisfação do dispositivo operacional, com novas exigências tecnológicas, cria uma situação insustentável para a Marinha, se o AA não for apetrechado com as necessárias

capacidades para garantir a sua manutenção e, em consequência, a necessária operacionalidade.

Nesta conformidade e não sendo previsíveis acréscimos das verbas disponibilizadas pelo OE para a reparação naval, só com ganhos de produtividade será possível vir a alterar a presente situação, em que o AA despendeu, em 2005, cerca de 74%⁴⁰ do seu orçamento de despesa em encargos com pessoal.

Para dinamizar a actividade do estaleiro considera-se fundamental promover a alteração do seu quadro legal laboral, de forma a permitir flexibilizar a gestão dos recursos humanos, através de um recrutamento agilizado que, em tempo oportuno, possibilite fazer face às necessidades que a situação conjuntural determinar, bem como reduzir esses recursos e respectivos encargos sempre que se verifique retracção do lado da procura.

O pessoal a recrutar deverá ser especialista na área a que se destina, mas não estar cerceado por qualquer estatuto de verticalização de carreira, como ocorre actualmente, permitindo-lhe o desempenho de actividades afins ou directamente relacionadas com a sua actividade de especialista e essenciais para a execução da sua actividade principal.

Por outro lado, para permitir igualmente reduzir a parcela do orçamento destinado a pessoal, considera-se que o não directamente produtivo, cuja actividade possa vir a ser adquirida no mercado com custos mais reduzidos, deverá ser reconvertido para actividades nucleares ou encontrada solução, no âmbito da Administração Pública (AP), que o desvincule do estaleiro.

Uma política de incentivos é igualmente determinante para que se consigam obter os indispensáveis ganhos de produtividade que no futuro possibilitarão o investimento necessário à modernização e manutenção de infra-estruturas e equipamentos.

Considera-se que qualquer estaleiro que se pretenda moderno na sua gestão e modo de funcionamento, deverá centrar a sua capacidade própria nas áreas nucleares da sua actividade. Apenas para essas áreas se justifica manter um vínculo forte com o pessoal indispensável à sua laboração e que lhe permita enquadrar o restante pessoal, a ser recrutado ou dispensado, em função das variações da procura.

As actividades não nucleares (e.g. vigilância e segurança de instalações, serviço de refeitórios, medicina do trabalho, limpezas e manutenção de instalações e equipamentos) deverão ser abertas ao exterior, procurando obter do mercado as soluções mais eficazes e

⁴⁰ De acordo com os elementos informativos fornecidos no decurso do painel da SSM no âmbito do CPOG 06/07

económicas, que permitam que o estaleiro centre a sua actividade naquilo em que não existem alternativas e que constitui a razão da sua existência.

Outras áreas tecnológicas, (decapagem e pintura e eventualmente aprestamento de interiores) em que o mercado é pródigo na oferta, com propostas mais económicas e de fácil integração no planeamento das obras, que possam complementar e valorizar o seu produto final, tornando-o mais competitivo, deverão igualmente ser objecto de aquisição pontual ao mercado em função das necessidades que se vierem a verificar a cada momento.

Tal opção obrigará o Arsenal a avaliar permanentemente qual a capacidade do mercado civil de construção e reparação naval, quer em tempo de paz quer, sobretudo, em tempo de crise ou de guerra, preocupação que deve constituir o pano de fundo de todos os cenários que vierem a ser considerados. Contudo, e uma vez que o mercado da indústria de reparação e construção naval é actualmente pouco expressivo, será necessário dispor das capacidades a que o mercado não dá resposta, ou porque a oferece com características de qualidade, preço e prazo inaceitáveis ou, ainda, por se prever que, em tempo de crise ou de guerra, essas áreas tecnológicas possam deixar de estar disponíveis, apesar da reduzida dimensão das necessidades do estaleiro nessas áreas.

Para evitar o desemprego técnico, em tais situações, recomenda-se que seja levada a cabo uma política de desverticalização das carreiras de menor especialização, obtendo-se assim polivalência de mão-de-obra e, por conseguinte, maior flexibilidade na sua utilização. Sempre que as necessidades previstas não ocupem na totalidade os recursos disponíveis, esse excesso poderá ser dirigido para outras actividades susceptíveis de ser desempenhadas por esses mesmos recursos, dentro do quadro estatutário que vier a ser criado.

As dificuldades que se verificam na execução de trabalho extraordinário, por parte de pessoal altamente especializado, com formação demorada, cara e sem alternativa à sua obtenção, em virtude dos tectos máximos de horas extraordinárias fixados para o pessoal da AP, criam constrangimentos à gestão, incompatíveis com as necessidades inerentes à indústria de reparação naval e em especial na área militar, em que o não aprontamento tempestivo dos meios pode pôr em causa o apoio a actividades vitais de assistência e socorro e em última análise a capacidade de defesa militar da República.

Seja qual for o quadro jurídico que vier a enformar a reforma do AA e, independentemente do quadro e regime laboral que seja determinado para o seu pessoal, à Marinha deverá ser garantido que o estaleiro manterá as capacidades necessárias, instaladas ou a instalar, nas tecnologias e sistemas cuja responsabilidade de intervenção lhe

vier a ser cometida, de modo a fazer face à manutenção de terceiro escalão das UN actuais, bem como dos novos meios previstos. Considera-se que essas capacidades poderão, numa primeira análise, ser corporizadas na denominada “*função arsenal*”, a qual se encontra referenciada nos vários estudos e abundante documentação que têm vindo a ser produzidos.

Esta “*função arsenal*” , na actualidade, é constituída pelo conjunto de actividades fabris, destinadas a garantir a prontidão de sistemas de armas⁴¹. Considerando um navio de guerra um sistema de armas extremamente complexo e de elevada integração, tal conceito levará a definir a “*função arsenal*” como um conjunto de actividades fabris destinadas a garantir a prontidão das Unidades Navais. Desta concepção resulta a impossibilidade da existência de alternativas ao AA na execução da “*função arsenal*”, pois não existe no mercado nacional nenhuma entidade que o substitua na manutenção dos submarinos, sistemas de armas e sensores, torpedos, minas e mísseis.

A impossibilidade que se tem verificado de o AA proceder a investimentos na manutenção e modernização das suas infra-estruturas levou a uma situação que independentemente da reestruturação que se vier a verificar, impõe que sejam tomadas medidas indispensáveis para o cumprimento da sua missão.

Um primeiro problema resulta das insuficientes cotas de fundo que não permitem a acostagem dos navios com maior calado nomeadamente as FFGH Cl. Vasco da Gama e o NRP “Bérrio”. A resolução deste problema através do aumento da cota nominal impõe a reconstrução ou substituição das pontes-cais e a reconstrução do cais acostável. Considera-se esta intervenção imperiosa se se quiserem melhorar os índices de produtividade do estaleiro, dado que a impossibilidade de receber estes navios no AA obriga a que as intervenções sejam efectuadas na BNL, com as inevitáveis deslocações de pessoal e material e as consequentes perdas de tempo e de produtividade.

O plano inclinado nº1 é outra infra-estrutura que neste momento se encontra obsoleta, em consequência do seu deficiente estado de conservação, o que já obrigou por razões de segurança na sua operação, a uma redução em cerca de 50%⁴² da respectiva capacidade nominal de alagem. Por outro lado, a sua manutenção e operação são extremamente dispendiosas, pelo elevado quantitativo de mão-de-obra (MO) que requerem e a sua utilização é considerada inaceitável em termos da actual legislação de protecção

⁴¹ Reestruturação do Arsenal do Alfeite, Memorandum do CEMA ao MDN de 28 de Fevereiro de 2002.

⁴² O plano inclinado nº 1 possui uma capacidade nominal de alagem de navios de até 120 metros e 2500 toneladas. Actualmente encontra-se limitado à alagem de navios de até 1250 toneladas.

ambiental, pois todos os resíduos decorrentes dos trabalhos nas obras-vivas são vertidos no rio, sem possibilidade de tratamento adequado. Acresce que neste momento este plano, pelas suas limitações de operação, apenas pode ser utilizado pelas patrulhas da classe Cacine e corvetas, navios estes com previsão de abate no curto prazo, o que só não aconteceu já em virtude do atraso que se tem verificado no aumento ao efectivo dos novos navios patrulha da classe Viana do Castelo. A sua substituição por um “hidrolift” (plataforma de carenagem) seria a melhor solução, pela flexibilidade, economia e facilidade de utilização que introduziria, não apenas para as alagens, como também para a capacidade de construção do estaleiro, no domínio dos navios de menores dimensões.

Ao não existir no estuário do Tejo, para além do AA, nenhum outro estaleiro que reúna reconhecidas capacidades de reparação e construção naval, é legítimo colocar a seguinte questão:

Será que dentro de uma perspectiva estratégica, com vista a garantir a segurança de todos os navios que demandam este estuário, ou que nele operam no transporte de passageiros, o AA não deveria concentrar as facilidades de docagem, que apenas subsistem na margem norte do Tejo, e de forma residual, no estaleiro da Naval Rocha (NR)? Acresce referir que este último estaleiro está localizado numa zona nobre da cidade, em que o espaço poderia ser reconvertido para utilização semelhante às já prevalecentes na zona, retirando o impacto ambiental negativo agora existente.

A verificar-se o acolhimento pela positiva desta sugestão poderia o AA ser dotado com uma doca seca adicional, susceptível de ser acomodada no espaço das carreiras de construção⁴³, desactivadas desde o princípio da década de oitenta do século passado, com dimensões adequadas à docagem do futuro navio polivalente logístico (NPL)⁴⁴, procurando tirar partido do canal de acesso, infra-estruturas, meios de elevação e sistemas e equipamentos de apoio da doca seca já existente, conforme Anexo B.

Este reforço dos meios de alagem do AA permitiria certamente dar resposta à procura com que a Naval Rocha neste momento se confronta por parte dos operadores civis. Tendo em conta que a prossecução das actividades da EMPORDEF, SGPS, como referido no Despacho n.º 299/2007 de 11 de Dezembro de 2006, dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da Defesa Nacional, venha a incluir o AA na sua

⁴³ O AA possui cinco carreiras de construção, actualmente desactivadas, com capacidade para construção de navios de até 200 metros de comprimento.

⁴⁴ Partindo do princípio que este navio, face aos elementos de ante-projecto de que se dispõe, com comprimento previsto acima dos 160 metros, será aquele que exigirá meios de docagem mais generosos, em termos dimensionais.

esfera de influência, à semelhança do que se verifica com os estaleiros da Naval Rocha (NR) e Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), considera-se que a obtenção das sinergias decorrentes desta nova realidade passará pela especialização e concentração das respectivas áreas de vocação, em cada um dos dois estaleiros. Nesta conformidade os ENVC prosseguiriam as actividades de construção, libertando as de reparação para o AA, que concentraria nas suas instalações a capacidade residual da NR, entretanto transferida para o Alfeite.

No que se refere às restantes infra-estruturas fabris do AA, considera-se necessário rever o seu conceito de utilização e a sua localização, face às necessidades impostas pelo fluxo produtivo que melhor partido possa tirar da localização dos equipamentos e da MO necessária. Nesta perspectiva deverá ser elaborado um plano director de modernização de infra-estruturas, adequado às necessidades do estaleiro, a desenvolver de forma faseada em função dos recursos financeiros disponibilizados, acautelando a necessidade de manter a capacidade produtiva no decurso da intervenção nas restantes infra-estruturas, recorrendo se necessário, à deslocalização de pessoas e equipamentos para instalações provisórias⁴⁵.

Como já se referiu, será necessário dispor de cerca de 50 M€, distribuídos por um horizonte temporal de 5 a 7 anos, para acorrer às necessidades instantes de modernização e substituição de infra-estruturas e equipamentos. A eventual alteração do estatuto laboral do pessoal do AA, com a inevitabilidade de encontrar soluções justas, para o pessoal a dispensar, bem como a promoção de novos recrutamentos nas áreas tecnológicas que o justificarem, acarretará certamente encargos financeiros adicionais, cujo montante não será possível estimar, pois estão dependentes de várias variáveis que ainda não é possível quantificar.

O AA dispõe ainda de capacidades próprias no âmbito da qualidade, da formação e do apoio social que se considera, pela importância de que se revestem, deverem ser objecto de análise quanto ao seu futuro.

No âmbito da Qualidade o estaleiro possui sete laboratórios dos quais quatro estão acreditados pelo Instituto Português de Acreditação:

- Metrologia Dimensional e Mecânica

⁴⁵ Uma previsão, ainda que sintética das necessidades, apresentada pela actual administração do AA, aponta para uma primeira prioridade, a necessidade de dispor de 20,45 M€ para fazer face à renovação infra-estruturas portuárias e equipamento de elevação. Numa segunda prioridade, com conclusão não antes de 2010, a substituição do plano inclinado nº 1 por um “hidrolift/plataforma de carenagem” sendo para o efeito necessário dispor de 15,00 M€. Em paralelo com o desenvolvimento dos trabalhos das prioridades atrás referidas haveria que proceder à renovação de edifícios e de equipamentos diversos, com um encargo estimado em 14,75 M€

- Vibrações, Ruído e Extensometria
- Ensaaios Mecânicos
- Ensaaios Químicos

e os restantes três em vias de acreditação:

- Ensaaios Não Destrutivos (em fase final de acreditação)
- Controlo de Revestimentos de Protecção
- Metrologia Eléctrica e Electrónica (em fase final de acreditação)

Estes laboratórios, para além do imprescindível apoio que prestam à produção directa do estaleiro, contribuem para a excelente imagem de qualidade e prestígio de que este se orgulha. Por outro lado, a sua constante actualização, através da ligação à comunidade científica das respectivas especialidades, constitui uma forma indirecta de promover a investigação e o desenvolvimento de métodos e processos, que ao serem validados para aplicação pela produção, contribuem de forma sustentada para a melhoria da qualidade e para a modernização das práticas do estaleiro. Estes laboratórios são actualmente responsáveis por cerca de 3,8%⁴⁶ das receitas que decorrem dos serviços prestados ao mercado nacional externo à Marinha.

Estamos em crer que uma atitude comercial mais agressiva e uma oferta de serviços vocacionada para as necessidades desse mercado, sem por em causa o apoio à actividade fabril do estaleiro, poderia certamente fazer aumentar estas receitas, contribuindo assim de forma mais efectiva para a auto-sustentação desta capacidade, reduzindo o seu peso nos encargos indirectos sobre as obras. A necessidade de manter esta capacidade residente é fundamental face às exigências tecnológicas actuais, com que o estaleiro se confronta diariamente.

As suas inquestionáveis valências em tecnologias de “duplo uso” podem constituir uma mais valia para a oferta de serviços ao mercado, contribuindo assim com a sua prestação para a diversificação da oferta externa do estaleiro e para a criação de um mercado mais aberto. Um mercado aberto pode vir a beneficiar a competitividade das restantes áreas de oferta do estaleiro e constituir igualmente um núcleo produtivo em outras áreas industriais de procura nacional relacionadas com as suas capacidades tecnológicas residentes. A participação na manufactura e montagem em Portugal das viaturas blindadas de rodas (VBR) poderia constituir, a título de exemplo, uma oportunidade de diversificação de actividade e aquisição de conhecimento através do

⁴⁶ De acordo com os elementos informativos fornecidos no decurso do painel da SSM no âmbito do CPOG 06/07

aproveitamento das suas capacidades aplicáveis a essa área, que posteriormente poderiam desejavelmente contribuir para a sustentação dessas mesmas viaturas.

O Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) do AA, que engloba o projecto, construção e reparação de navios de superfície e de manutenção de submarinos, encontra-se certificado de acordo com a norma ISO 9001:2000, o que constitui uma mais valia assinalável da sua credibilidade e factor de reforço da confiança em si depositada por parte dos seus clientes. A melhoria contínua da qualidade deve ser um objectivo a prosseguir tendo em conta a influência que a mesma tem no incremento dos índices de produtividade e de satisfação dos clientes. Independentemente dos instrumentos de gestão saídos da reestruturação, desde que os objectivos actuais se mantenham e nada aponta para que se alterem, o SGQ deverá ser objecto de melhoria contínua e constituir uma prioridade em resultado dos benefícios que a sua observação comporta.

No âmbito da formação, o Arsenal dispõe de uma escola de formação e treino profissional que tem constituído a principal fonte de recrutamento de pessoal e tem contribuído para a melhoria dos níveis de escolaridade e formação do pessoal, em função das exigências sempre crescentes que são colocadas ao desempenho das suas actividades, função do forte desenvolvimento tecnológico que se tem vindo a verificar e que certamente se verificará no futuro. Esta escola considera-se imprescindível para que o AA possa dispor dos necessários recursos humanos de que necessita, face à incapacidade que as escolas de formação profissional do sistema de ensino têm demonstrado nas últimas três décadas. Também aqui, os valores que estão em causa não são fáceis de quantificar, uma vez que o AA se substitui ao sistema de ensino na formação de recursos humanos, que só em reduzida percentagem farão parte dos seus quadros, sendo os restantes absorvidos pelo mercado de trabalho, o que constitui uma actividade que se considera prestigiante e de grande valia para o desenvolvimento do país. Por outro lado, ao proporcionar ao seu pessoal a possibilidade de valorização académica, o que lhe poderá possibilitar evoluir na carreira, está a aliviar o sistema de ensino desta tarefa e a contribuir para a fidelização e melhoria de desempenho dos recursos que lhe interessa conservar. Para minimizar os encargos do estaleiro na promoção das actividades de formação, este recebe 0,2% das suas receitas do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e estabeleceu protocolos com escolas do serviço nacional de ensino, da região, para a cedência de professores. Com o objectivo de aproveitamento dos meios existentes, o estaleiro tem posto à disposição da comunidade naval sedeadas no Alfeite as vagas disponíveis, pelo que o pessoal militar da Marinha também beneficia destas facilidades, com inequívocas vantagens, face à

proximidade da oferta. Considera-se que, até prova em contrário, o Arsenal deverá manter o seu sistema de formação com vista a garantir a sustentabilidade da sua fonte de recrutamento de recursos humanos, imprescindíveis ao desenvolvimento da sua actividade, bem como a formação contínua desses mesmos recursos, adequando-os às necessidades com que se confronta, face à inexistência de resposta adequada por parte do sistema nacional de ensino profissional.

O reconhecimento que os recursos humanos são o activo mais importante numa organização e que a sua obtenção exige muito mais do que os necessários recursos financeiros, que de um modo geral são suficientes para se adquirirem os restantes factores de produção, coloca à sua gestão problemas adicionais que não se circunscrevem apenas à remuneração atribuída.

A fidelização e motivação dos recursos, quando a remuneração e os incentivos à produtividade não são instrumentos ao dispor da administração, como é o caso do Arsenal, e em que o factor de segurança dado pela administração pública se desvanece, cria dificuldades acrescidas. Estas dificuldades foram anteriormente sendo colmatadas com apoio social complementar, que permitia de algum modo anular o diferencial remuneratório existente entre o mercado de trabalho público e privado.

Dentro dos mecanismos de apoio social, vale a pena referir, pela sua importância e significado para os trabalhadores, a Creche/Jardim-de-infância. Esta estrutura tem promovido um efectivo apoio às gerações de trabalhadores que nas últimas décadas têm servido no Arsenal. A segurança e tranquilidade que este apoio proporciona traduzem-se numa maior disponibilidade física e mental para o exercício de funções e num reconhecimento dos trabalhadores por esta discriminação positiva relativamente a outras áreas de actividade.

Estamos em crer que através de uma gestão equilibrada, com a continuação da participação das estruturas de apoio do estaleiro e do Estado, bem como dos beneficiários, será possível manter esta facilidade de apoio social, pelos benefícios que a mesma proporciona e que, em caso do seu encerramento, se traduziria em factor de conflitualidade e de inquietude, que em nada beneficiará o estaleiro. A abertura das vagas sobranças à restante comunidade naval considera-se uma medida adequada, que vai de encontro ao objectivo de um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, com evidentes benefícios para todas as partes envolvidas, na procura de soluções que permitam manter este apoio. O actual modelo de gestão deverá ser questionado no sentido de encontrar mecanismos de auto-sustentação que, sem reduzirem os actuais benefícios dos

trabalhadores, se tornem mais económicos para o estaleiro, uma vez que claramente esta actividade se encontra fora do seu objectivo principal.

Pelo que atrás se disse e em resposta à pergunta formulada:

“ Qual o conjunto de capacidades a instalar ou a manter no AA, de forma a satisfazer as necessidades de manutenção e modernização da Esquadra?”

considera-se ser imperativo que o futuro AA, reestruturado e empresarializado, continue a integrar as necessárias capacidades, em nível adequado, próprias ou a adquirir no exterior, para desempenhar a *“função arsenal”*, de forma a garantir a disponibilidade da Esquadra, dentro dos padrões de qualidade definidos, empregando os recursos ao seu dispor, de forma adequada.

Essas capacidades só poderão atingir o nível adequado após ser consumado um plano de modernização e substituição de infra-estruturas e equipamentos, a elaborar, e promovida a alteração do estatuto laboral do pessoal do Arsenal do Alfeite de forma a contemplar mecanismos de flexibilização de recrutamento e gestão.

5. Modelo de Relacionamento Institucional com a Marinha

O Arsenal do Alfeite, como já anteriormente referido, passou ao longo da sua já longa história por várias formas de relacionamento com a Marinha, de maior ou menor proximidade, ditadas mais por razões conjunturais, dependentes da maior ou menor importância atribuída pela sua administração ao estatuto de autonomia administrativa e financeira de que dispõe, e da importância atribuída pela Marinha ao AA relativamente ao seu contributo para a manutenção e renovação da Esquadra.

A maior ou menor necessidade sentida de aproximação ou distanciamento entre ambas as partes tem condicionado o seu relacionamento, sem que tal tivesse resultado de uma qualquer alteração do quadro legal vigente.

A generalizada redução da fatia dos orçamentos destinada pelos países ocidentais à defesa, a que Portugal não constitui excepção, tem levado à necessidade de encontrar formas de gestão que potenciem o aproveitamento dos recursos disponibilizados da forma mais eficiente em proveito da disponibilidade das forças. O AA, em resultado da sua inserção no conjunto das indústrias de defesa participadas pelo Estado, constitui, pela razão da importância dos recursos de que dispõe e da sua participação directa e activa na manutenção das UN, um organismo que tem sido considerado como alvo do esforço de contenção da despesa e do aumento dos índices de produtividade e eficácia.

Com vista a consumir tal desiderato decorre um processo de estudo, em conformidade com o Despacho conjunto n.º 299/2007 de 11 de Dezembro de 2006 dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da Defesa Nacional, que determina a criação de um grupo de trabalho designado por grupo de trabalho para a empresarialização do Arsenal do Alfeite, que pela sua actualidade e impacto futuro, se voltam a transcrever os seus fins: *“visa assegurar o estudo das questões militares, económicas, jurídicas, sociais e industriais associadas à concretização da empresarialização do Arsenal do Alfeite, bem como à definição do modelo concreto a que a mesma deverá obedecer e à preparação dos respectivos projectos de suportes legais, tendo em conta critérios de eficiência, eficácia e relação custo-benefício”*.

O leque de possíveis soluções de empresarialização, para que desde já o estudo aponta, vai determinar a saída do AA da esfera da área funcional do Material da Marinha implicando a alteração do modelo de relacionamento institucional vigente.

De um modo geral, o AA relaciona-se com os restantes organismos da Marinha através da Direcção de Navios (DN) e da Direcção de Abastecimento (DA), entidades que desempenham os principais papéis respectivamente nos processos de manutenção e fornecimento de sobressalentes às UN. Por outro lado, em termos hierárquicos, e de acordo com a legislação vigente *“o Arsenal do Alfeite, regulado por legislação própria, é um estabelecimento fabril da Marinha na directa dependência do Superintendente dos Serviços do Material”*.

A relação do AA com a DN no que diz respeito à manutenção das UN foi objecto de contrato anual no qual se encontravam definidas as responsabilidades dos contratantes. Actualmente vigora a figura de “financiamento institucional”, como contrapartida à realização do PLANMANCURT, dentro do mesmo quadro de entendimento. O SSM, que como se viu, exerce o poder de Direcção sobre os dois organismos, constitui-se como árbitro, em caso de conflito funcional entre as partes. Este tipo de relação tem permitido, de um modo geral, ultrapassar todas as dificuldades que se têm verificado. A eventual alteração que se vier a verificar no estatuto do AA, com a sua prevista empresarialização, vai trazer inevitavelmente alteração ao vínculo que actualmente existe com os restantes organismos da Marinha, uma vez que em qualquer circunstância sairá da administração directa do Estado, através de um processo de conversão em Entidade Pública Empresarial (EPE), em Sociedade Anónima (SA), ou de Concessão de Actividade, cessando o poder de Direcção por parte do SSM. Desta forma, considera-se que independentemente do estatuto que vier a ser seleccionado, as relações entre a Marinha e o futuro AA poderão apenas ser

objecto de uma relação comercial normal, com contratos de prestação de serviços anuais ou desejavelmente plurianuais, de rigoroso e pormenorizado clausulado, com inclusão de mecanismos de monitorização da sua execução e facturação de todos os serviços prestados, uma vez que só desta maneira se considera possível ver acautelados os interesses da Marinha, face à inexistência de alternativas credíveis à execução destes serviços.

Em caso de opção pelo modelo de Concessão da Actividade, o contrato em causa deverá igualmente contemplar as contrapartidas a que haverá direito por parte do Estado, devidas pela cedência das infra-estruturas e equipamentos.

A importância de que se reveste a disponibilidade dos meios de acordo com os planeamentos estabelecidos, confere ao contrato a ser estabelecido a necessidade de incluir mecanismos rigorosos de salvaguarda das exigências da Marinha e da Defesa Nacional, no que se refere ao aprontamento e disponibilidade da Esquadra, quer em tempo de paz, quer especialmente em tempos de crise ou guerra. A existência de mecanismos de arbitragem no contrato, com capacidade de acção e decisão rápidas, é determinante para que se consigam minimizar as situações de impasse, que sempre se constituem como factores perturbadores dos processos de intervenção nos navios e em nada contribuem para a eficiência na utilização dos recursos.

Quanto à relação existente entre o AA e a Direcção de Abastecimento, no que se refere ao fornecimento de sobressalentes e artefactos, esta deverá igualmente ser contratualizada para que as partes envolvidas vejam reconhecidas as responsabilidades mútuas de fornecimento e obtenção dos materiais, a incorporar nas obras, da responsabilidade de fornecimento primário pela Marinha, com especial enfoque nos prazos de fornecimento, cujo não cumprimento poderá por em causa o aprontamento dos navios. No caso de impossibilidade de fornecimento por parte da Marinha, no prazo estabelecido, o estaleiro deverá ser chamado a assumir a responsabilidade da sua obtenção de acordo com o que vier a ser estabelecido no respectivo contrato.

Os restantes organismos da Marinha, que têm relações pontuais e esporádicas com o AA, solicitarão os serviços que vierem a considerar necessários, nos moldes em que o fazem actualmente, obtendo deste as respectivas propostas às consultas que lhe vierem a ser colocadas e adjudicando os serviços de acordo com o merecimento dessas mesmas propostas.

Em resumo, podemos afirmar que o modelo de relacionamento com a Marinha, que se propõe, deixará de ser de directa dependência, através do SSM, como até aqui, para passar a ser de carácter comercial contratual, em que a função de arbitragem deverá estar

cometida a uma entidade independente, aceite pelas partes, empossada de poderes que lhe permitam decidir e impor, com a celeridade que a situação justificar, as medidas necessárias à resolução dos eventuais conflitos de interesses que possam vir a ocorrer.

Reconhece-se que o modelo proposto, cujo contrato que o vier a enformar deverá apresentar um clausulado com características muito específicas, poderá apresentar-se demasiado proteccionista e fechado, face à generalidade das relações comerciais correntes. Contudo, não estamos em presença de um mercado completamente aberto, quer do lado da oferta, quer do lado da procura, nem os serviços envolvidos são susceptíveis de poder vir a ser adjudicados a entidades que não oferecem garantia inequívoca quanto à sua capacidade de os prestar. Assim, é previsível que numa fase inicial se verifique um aumento significativo de encargos, mas que se acredita que ao longo do tempo e após um maior conhecimento de ambas as partes possam ser reduzidos, por um lado através da melhoria dos índices de eficiência e produtividade, e por outro lado, desejavelmente, em resultado de um amadurecimento do mercado, que possa surgir, e em que a sempre salutar concorrência venha a desempenhar o seu papel regulador do lado da oferta.

6. Conclusões

Do desenvolvimento do trabalho que antecede é possível concluir o seguinte:

O AA constitui o principal órgão de suporte, no âmbito da logística do material naval, que nos últimos setenta anos tem vindo a assegurar a execução da manutenção da Esquadra, bem como a construção e a modernização de várias unidades navais.

Considera-se incontroverso que o AA é hoje, como em 1937, um estabelecimento fabril da Marinha, na dependência da chefia da Marinha e com administração autónoma.

O actual modelo de funcionamento do Arsenal do Alfeite, que data da década de 30 do século passado, tem-se revelado desadequado e inibidor de uma gestão moderna e eficiente, carecendo de um enquadramento jurídico e estatutário que venha, de uma vez por todas, clarificar a situação e permitir que o quadro legal que o vier a conformar se constitua como uma solução e não um problema adicional.

Existem já alguns estudos de base sobre qual o modelo a adoptar e que, pese embora alguns deles se encontrem já algo desactualizados, todos se orientam no sentido de uma transformação do Arsenal do Alfeite, que face à actual orientação política, deverá revestir uma forma empresarial.

Independentemente do modelo jurídico que vier a ser seleccionado, são os elevados investimentos a fazer nas infra-estruturas e equipamentos, o principal factor inibidor da tomada de posição por parte dos privados e de promoção de reformas por parte do Estado.

Foram analisados alguns dos vários modelos de estatuto jurídico que o Direito Público e o Direito Privado contemplam:

- Manutenção como “estabelecimento fabril” da Marinha, com aperfeiçoamento do seu estatuto;
- Conversão em Entidade Pública Empresarial (EPE);
- Conversão em Sociedade Anónima (SA);
- Concessão da Actividade Fabril.

procurando-se seleccionar de entre eles aquele que melhor dará resposta à primeira questão derivada que oportunamente foi formulada:

“ Qual o modelo de estatuto jurídico para o AA que melhor se adequa à satisfação das necessidades da Marinha?”.

Da referida análise, que se encontra sintetizada no Anexo A, conclui-se pela eleição da modalidade de Concessão da Actividade Fabril pois é aquela que permite garantir, através do respectivo contrato de concessão a uma entidade privada, a satisfação das necessidades da Marinha, de acordo com as premissas seguintes:

- Prestação de serviços de manutenção aos navios da Armada;
- Aceitação da definição de prioridades e a sua alteração, nos trabalhos adjudicados pela Marinha;
- Continuação da localização geográfica do AA, na área que lhe está actualmente adstrita.

Por outro lado permite igualmente:

- Flexibilizar a gestão, possibilitando adequar os meios às necessidades;
- Obter ganhos de produtividade que viabilizem a manutenção e modernização de infra-estruturas e equipamentos;
- Viabilizar sinergias no âmbito das actividades industriais de Defesa;
- Criar condições para a retoma e o desenvolvimento de uma estratégia nacional no âmbito da reparação e construção naval de pequena e média dimensão;
- Abrir o mercado à livre concorrência;
- Cumprir com a reiterada orientação política de empresarialização do estaleiro;
- Retornar ao controlo do Estado em caso de incumprimento contratual;

- Elaborar e activar um plano de transferência gradual da actividade fabril que impeça roturas do fluxo produtivo.

Determinante para a aceitabilidade deste modelo é a manutenção dos terrenos e infra-estruturas na esfera do Estado o que traz vantagens mútuas para o concedente e para o concessionário. Por um lado o Estado pode em qualquer altura reassumir ou transferir para outrem a concessão da actividade fabril, em caso de incumprimento contratual, e por outro lado o concessionário não terá de suportar os pesados investimentos decorrentes da aquisição dos terrenos, infra-estruturas e equipamentos deixando-o liberto de encargos residuais em caso de desinteresse pela actividade.

No que se refere à segunda questão derivada, que importa responder:

“ Qual o conjunto de capacidades a instalar ou a manter no AA, de forma a satisfazer as necessidades de manutenção e modernização da Esquadra?”

conclui-se do exposto que essas capacidades poderão numa primeira análise ser corporizadas na denominada *“função arsenal”*, a qual é constituída pelo conjunto de actividades fabris, destinadas a garantir a prontidão de sistemas de armas.

Considerando um navio de guerra um sistema de armas extremamente complexo e de elevada integração, tal conceito levará a definir a *“função arsenal”* como um conjunto de actividades fabris destinadas a garantir a prontidão das Unidades Navais. Desta concepção resulta a impossibilidade da existência de alternativas ao AA na execução da *“função arsenal”*, pois não existe no mercado nacional nenhuma entidade que o substitua na manutenção dos submarinos, sistemas de armas e sensores, torpedos, minas e mísseis.

Para esse efeito o AA deverá dispor, independentemente do quadro e regime laboral que seja determinado para o seu pessoal, das capacidades necessárias em recursos humanos próprios ou a adquirir, de acordo com as suas necessidades, para fazer face às tecnologias, instaladas ou a instalar, dos sistemas cuja responsabilidade de intervenção lhe vier a ser cometida, de modo a fazer face à manutenção de terceiro escalão das UN actuais, bem como dos novos meios previstos.

A actual situação de obsolescência e degradação das suas infra-estruturas e equipamentos torna necessário dispor de cerca de 50 M€, distribuídos por um horizonte temporal de 5 a 7 anos, para acorrer às necessidades que se colocam em termos de modernização e substituição desses meios.

Ao não existir no estuário do Tejo, para além do AA, nenhum outro estaleiro que reúna reconhecidas capacidades de reparação e construção naval, considera-se, dentro de uma perspectiva estratégica de dinamização da indústria naval nacional e das empresas

fabris da esfera da defesa, e ainda com vista a garantir a segurança de todos os navios que demandam este estuário, ou que nele operam, que o AA deveria ver concentrado nele as facilidades de docagem e reparação, que subsistem no margem norte do Tejo, devendo para o efeito ser dotado com as necessárias infra-estruturas.

Nesta perspectiva o AA deveria assumir, no âmbito das indústrias de defesa, a sua vocação na área da reparação naval, sendo concentrados nos ENVC as capacidades de construção.

Considera-se que, até prova em contrário, que aponte para a sua não imprescindibilidade, as capacidades residentes no AA no âmbito da Qualidade e da Formação deverão ser mantidas, ainda que possam vir a ser objecto de reestruturação e adequação à nova realidade empresarial.

No que se refere à forma de relacionamento institucional com a Marinha e que constitui a terceira e última questão derivada:

“ Qual o modelo de relacionamento institucional que melhor se adequa à satisfação das necessidades da Marinha? ”,

conclui-se que o AA se relaciona com a restante Marinha fundamentalmente através da Direcção de Navios e da Direcção de Abastecimento, entidades que desempenham os principais papéis respectivamente nos processos de manutenção e fornecimento de sobressalentes às UN. Por outro lado, em termos hierárquicos, e de acordo com a legislação vigente, encontra-se na directa dependência do Superintendente dos Serviços do Material.

A alteração de estatuto jurídico preconizada atrás, fará cessar a relação de dependência referida havendo apenas lugar a uma relação contratual do estaleiro com a Marinha. As relações entre a Marinha e o futuro AA poderão apenas ser objecto de uma relação comercial normal, com contratos de prestação de serviços anuais ou desejavelmente plurianuais, de rigoroso e pormenorizado clausulado, com inclusão de mecanismos de monitorização da sua execução e facturação de todos os serviços prestados.

A importância de que se reveste a disponibilidade dos meios de acordo com os planeamentos estabelecidos, confere ao contrato a ser estabelecido a necessidade de incluir mecanismos rigorosos de salvaguarda das exigências da Marinha e da Defesa Nacional, no que se refere ao aprontamento e disponibilidade da Esquadra, quer em tempo de paz, quer fundamentalmente em tempos de crise ou guerra. A existência de mecanismos de arbitragem no contrato, com capacidade de acção e decisão rápidas, é determinante para que se consigam minimizar as situações de impasse, que sempre se constituem como

factores perturbadores dos processos de intervenção nos navios e em nada contribuem para a eficiência na utilização dos recursos.

No que diz respeito à relação a existir entre o AA e a Direcção de Abastecimento, no que se refere ao fornecimento de sobressalentes e artefactos, deverá igualmente ser contratualizada para que as partes envolvidas vejam reconhecidas as responsabilidades mútuas de fornecimento e obtenção dos materiais, a incorporar nas obras, da responsabilidade de fornecimento primário pela Marinha, com especial enfoque nos prazos de fornecimento, cujo não cumprimento poderá por em causa o aprontamento dos navios. No caso de impossibilidade de fornecimento por parte da Marinha, no prazo estabelecido, o estaleiro deverá ser chamado a assumir a responsabilidade da sua obtenção ou manufactura, de acordo com o que vier a ser estabelecido no respectivo contrato.

Em conclusão o novo Arsenal do Alfeite que se propõe deverá ser uma entidade total ou parcialmente privada, prestadora de serviços de reparação naval, a quem o Estado concessionará a actividade fabril de manutenção da Esquadra, de acordo com o contrato que vier a ser celebrado entre as partes. Deverá dispor das capacidades, próprias ou a adquirir, para dar satisfação ao desenvolvimento da “*função arsenal*”, nos moldes em que se encontra definida, relacionando-se institucionalmente com a Marinha no quadro do mesmo contrato.

Os terrenos, infra-estruturas e equipamentos continuarão na posse do Estado e serão disponibilizados ao concessionário de acordo com as contrapartidas, que o referido contrato determinar.

Finalmente, e pela relevância que assume, volta-se a referir que o sucesso da operação de reestruturação e modernização do Arsenal está dependente de um período de transição que permita gerir e consolidar a mudança, sem que seja afectada, de forma significativa, a capacidade produtiva do estaleiro, sob pena de se pôr em causa a execução do plano de manutenção aprovado para as unidades navais, com a consequente retracção do dispositivo naval e a quebra dos compromissos assumidos, no âmbito das alianças internacionais a que nos encontramos ligados.

BIBLIOGRAFIA

Livros

FERNANDES, L. Carvalho (1974). *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Vol. 16º, p.300. Lisboa: Editorial Verbo, S.A.R.L.

PAULO, J. Silva (2006). *O Mercado Único da Defesa*. Lisboa: Prefácio – Edição de Livros e Revistas, Lda. ISBN: 989-8022-02-7.

Artigos

CAMPOS, J. Falcão de (2001). O Arsenal da Marinha. *Anais do Clube Militar Naval*. Jul-Set 2001, p. 601-613.

PAULO, J. Silva (1999). Estaleiro Vs. Cliente: Um Velho Jogo. *Anais do Clube Militar Naval*. Out-Dez 1999, p. 747-764.

PAULO, J. Silva (2000). Privatizar o Arsenal do Alfeite (1ª parte). *Anais do Clube Militar Naval*. Abr-Jun 2000, p. 339-397.

PAULO, J. Silva (2000). Privatizar o Arsenal do Alfeite (2ª parte). *Anais do Clube Militar Naval*. Jul-Set 2000, p. 529-563.

PAULO, J. Silva (2003). Modelos Institucionais das Indústrias de Defesa: O caso do Arsenal do Alfeite. *Revista Militar* Nº 4 –Abril 2003, p. 325-357.

PAULO, J. Silva (2004). Arsenal: Um Modelo Esgotado. *Anais do Clube Militar Naval*. Jul-Set 2004, p. 627-638.

Monografias

CARAVANA, CMG EMQ Cardoso (2001). *O Arsenal do Alfeite como Elemento da Sustentação Logística da Marinha*. Alfeite: DN, Estudo elaborado em cumprimento do despacho n.º 31/01 do CALM. Director de Navios.

CHAGAS, CMG Miguez (1996). *Parecer sobre o Sistema de Gestão do Material Naval*. Lisboa: não editado.

SILVA, CMG EMQ F. David e (2000). *Arsenal do Alfeite: Estaleiro Naval ou Órgão de Execução de Serviços*. Lisboa: ISNG, Estudo de Média Duração no quadro do CSNG 99/00.

SOARES, CMG EMQ Pereira (2005). *O Futuro do Arsenal do Alfeite. O AA na Marinha ou fora dela? Que estatuto? Que orientação para a sua recuperação rentável como unidade industrial produtiva?*. Lisboa: ISNG, Trabalho Individual de Operações no âmbito do CSNG 2004/2005.

Manuais

AMARAL, Prof. Diogo Freitas do (1994). *Curso de Direito Administrativo*, vol. I. Coimbra: Almedina, 2ª ed. 1994, p. 346.

CAETANO, Prof. Marcello (1984). *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, Coimbra: Almedina, 10.ª edição, p. 379.

FRANCO, Prof. Sousa (1974). *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, p. 594 e ss.

FRANCO, Prof. Sousa (1982). *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, vol. II, p. 49.

PIMENTEL, L.M. de Oliveira (2005). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo Castrense*, p.112. IESM, ME-61-10-01.

Legislação

Código das Sociedades Comerciais. Republicado pelo D/L nº 76-A/2006, 29 de Março.

Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 179/77 de 4 de Maio. Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas.

Decreto-Lei n.º 28 408/37 de 31 de Dezembro. Diploma referente ao funcionamento do Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 28/94 de 5 de Fevereiro. Aprova o novo quadro do pessoal do Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 29.032 de 30 de Setembro de 1938. Aprova e manda pôr em execução o regulamento do Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 31.873 de 27 de Janeiro de 1942. Substituição do Regulamento do Arsenal

do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 43.380 de 6 de Dezembro de 1960. Actualização de disposições do Regulamento do Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 49/93 de 26FEV. Lei Orgânica da Marinha (LOMAR)

Decreto-Lei n.º 533/71 de 3 de Dezembro. Actualização de disposições do Regulamento do Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 550-A/76 de 12 de Julho. Normativo do regime de prestação de serviço pelos militares, no Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 58/72, de 18 de Fevereiro. Uniformização dos horários do pessoal fabril e do pessoal administrativo do Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 142/74 de 8 de Abril. Ampliação das atribuições que competem ao Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 508/71 de 20 de Novembro. Modificação de disposições dos diplomas que regulam o funcionamento do Arsenal do Alfeite.

Decreto-Lei n.º 558/99 de 17 de Dezembro. Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas.

Decreto-Lei n.º 28 408/37 de 31 de Dezembro. Diploma referente ao funcionamento do Arsenal do Alfeite.

Despacho n.º 299/2007 de 11 de Dezembro de 2006. Criação do grupo de trabalho para a empresarialização do Arsenal do Alfeite.

ILMANT 568(A).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/89 de 14 de Março. Controlo do financiamento do sector público

Relatórios

Comissão de Reorganização das Actividades Industriais de Defesa, de 1998 (resolução do Conselho de Ministros n.º 180/96)

Grupo de Trabalho para a Análise do Sistema de Gestão da Manutenção, de 22JUL96 (despacho n.º 21/96 do ALM CEMA).

Grupo de Trabalho para a Modernização do Arsenal do Alfeite, de 25OUT96 (despacho n.º 27/96 do ALM CEMA)

Grupo de Trabalho para a Reestruturação do Arsenal do Alfeite, (Despacho n.º

15/MDN/2002 de 18JAN02).

Grupo de Trabalho para a Reorganização da Marinha, de 26MAR97 (despacho nº 21/97 do ALM CEMA)

Inspecção ao Sistema de Gestão da Manutenção dos Meios Navais, de 09MAI05 (directiva nº 8/95 do ALM CEMA).

Parecer sobre o Sistema de Gestão do Material Naval, de 10ABR96 (parecer nº 13/96 do EMA).

Relatório de Auditoria ao Arsenal do Alfeite, (Relatório nº. 08/DSAud/01 de 08AGO01 da Direcção Geral do Orçamento).

Sector de Construção e Reparação Naval em Portugal, (estudo do Banco Português de Investimento – BPI de 11SET01).

Outros documentos

Acta do Conselho de Logística do Materia, de 03de Dezembro de 2001, (Proposta n.º 01 de 03JAN02 do VALM SSM ao ALM CEMA).

Estatuto Jurídico do Arsenal do Alfeite, (proposta nº 01/2000 , Arsenal do Alfeite / SSM), (informação nº 26/2000 de 14JUN do EMA com despacho do ALM CEMA de 04JUL00), (nota nº 3277 de 27JUL do Arsenal do Alfeite com despacho do VALM SSM de 03AGO00)

O Arsenal do Alfeite – Definição Estratégica, (SSM 16JUN03 com despacho do ALM. CEMA de 24JUN03)

Reestruturação do Arsenal do Alfeite, (Memorandum de 28FEV02 do ALM. CEMA ao Ministro da Defesa Nacional)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 04 de Junho de 1996 – Rec. 35444 - Z.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 22 de Janeiro de 1986 – Proc. 1718, 2.^a secção.

Decisão do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa de 20 de Junho de 1995 – Proc. 2465/94.

Grandes Opções do Plano (GOP) 2005-2006; Cap. II – 1ª Opção, p. 121; Modernizar a Administração Pública para um País em Crescimento.

Programa do XVII Governo Constitucional.

Proposta nº 1, de 3 de Janeiro de 2002, do VALM. SSM ao ALM. CEMA.

SOUSA, Prof. Marcelo Rebelo de (1992). *Parecer de 02 de Junho de 1992, junto ao proc n.º. 32273 do Supremo Tribunal Administrativo*. Lisboa: STA.

Sítios da Internet

<http://dre.pt>

<http://pt.wikipedia.org>

APÊNDICE 1

Corpo de Conceitos

Administração Directa do Estado – é a actividade administrativa que é exercida pelos órgãos e serviços integrados na pessoa colectiva Estado. (Pimentel, 2005:112).

Administração Indirecta do Estado – é a actividade administrativa que é levada a cabo por entidades públicas distintas do Estado mas cuja finalidade de interesse público é satisfazer fins que são , em última análise, do Estado. (Pimentel, 2005:112).

Arsenal – Estaleiro naval vocacionado predominantemente para a reparação e construção de navios militares. Também Arsenal do Alfeite.

Competitividade – capacidade de concorrer com outros estaleiros na mesma pretensão.

Dependência – Sob Poder de Direcção.

Esquadra – Conjunto dos navios da Marinha com características predominantemente militares.

Estaleiro – ou estaleiro naval designa-se o conjunto de instalações fabris, infra-estruturas portuárias e meios oficinais e de elevação, destinados à reparação e ou construção de navios e embarcações.

Fabricos – Trabalhos de reparação naval destinados a garantir a operacionalidade dos meios navais.

Indústria Particular – Indústria exterior à Marinha.

Manutenção – conjunto de acções técnicas e administrativas para manter ou repor um artigo de material num estado de operacionalidade especificado. (ILMANT 568(A), p. 2.1).

Monopólio - (do grego *monos*, um + *polein*, vender) é como se denomina a situação em que uma empresa detém o mercado de um determinado(s) produto(s) e/ou serviços, impondo preços aos que comercializam. (<http://pt.wikipedia.org>)

Monopsónio - é uma forma de mercado com apenas um comprador, chamado de monopsonista, e inúmeros vendedores. É um tipo de competição imperfeita, inverso ao caso do monopólio, onde existe apenas um vendedor e vários compradores. (<http://pt.wikipedia.org>)

Plataforma - Totalidade dos componentes do Navio à excepção dos sistemas electrónicos e do armamento.

Poder de Direcção – Faculdade de o superior dar ordens e instruções no âmbito da administração directa do Estado.

Poder de Superintendência – Faculdade de emitir directivas ou recomendações no âmbito da administração directa e indirecta do Estado.

Poder de Tutela Administrativa – Conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade e ou o mérito da sua actuação no âmbito da administração directa ou indirecta do Estado.

Produtividade - é basicamente definida como a relação entre os resultados obtidos e os recursos utilizados. (<http://pt.wikipedia.org>)

Rendimento – Fluxo de bens e serviços produzidos ou tornados disponíveis por uma unidade económica num determinado período de tempo. (Fernandes, 1974: 300).

ANEXO A

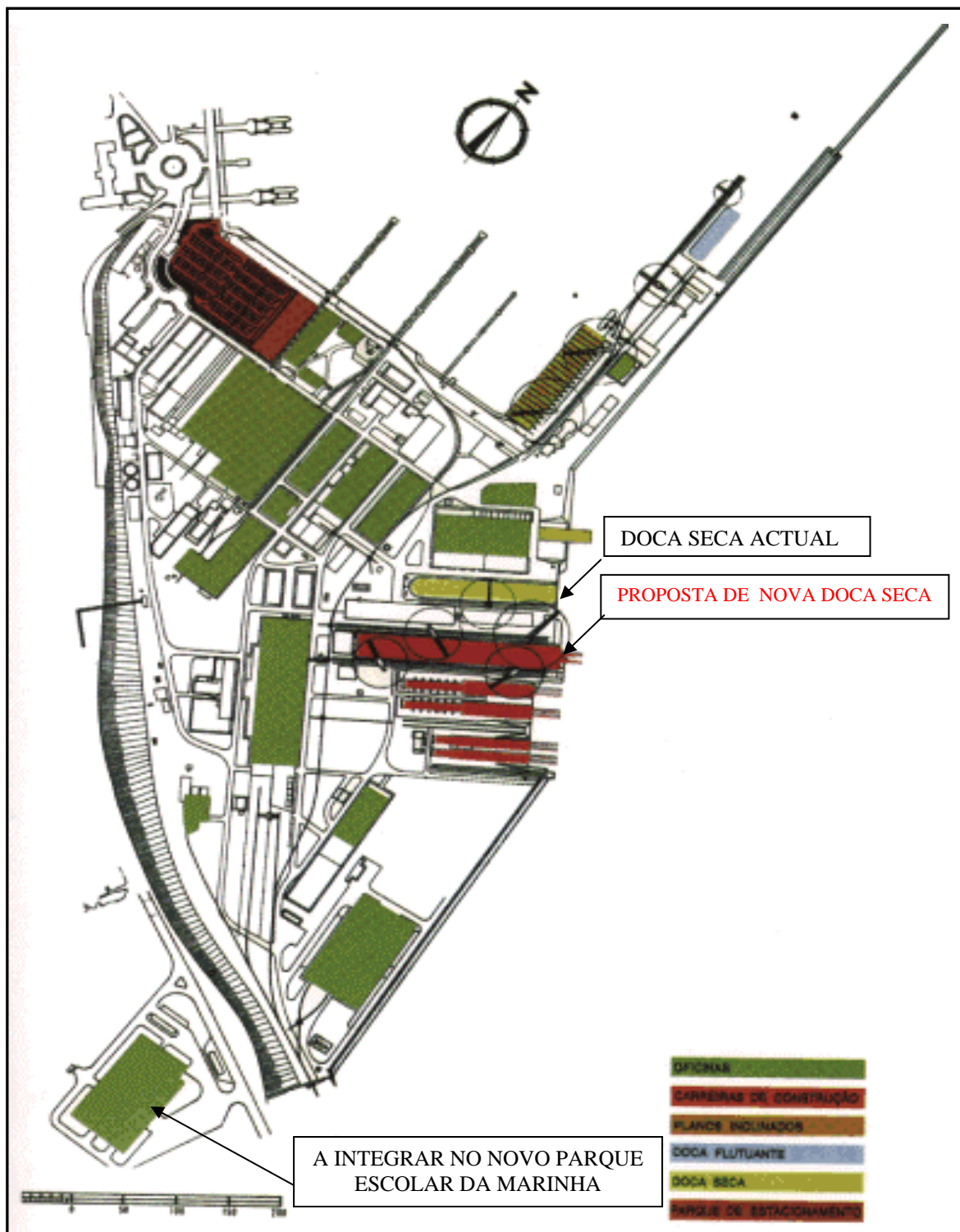
Modelos de Alteração Institucional

Opções	Designação	Capital do Estado	Activos	Controlo de Gestão	Âmbito Jurídico
A	Instituto Público (IP)	total	Estado	Estado, admin. indirecta	Direito Público: personalidade jurídica e autonomias pat.fin.adm
B	Entidade Pública Empresarial (EPE)	100% (indivisível)	Estado	Estado, admin. indirecta	Direito público e privado (DL 558/99)
C	Empresa SA (empresa pública)	100% (divisível)	Estado	Estado	Direito privado (DL 558/99 e CSC)
D	Empresa SA (empresa pública)	> 50%	Infra-est.e outros activos dos accionistas	Estado	Direito privado (DL 558/99 e CSC)
E	Empresa SA	< 50%	Infra-est. e outros activos dos Accionistas	privado sujeito a núcleo duro	Direito privado (CSC)
F	Empresa SA	< 50%	Infra-est.e outros activos dos accionistas	Privado	Direito privado (CSC)
G	Empresa SA (empresa pública) e Concessão	> 50% da SA concessionária	Estado – solo Outros activos - accionistas	Estado	Direito privado (DL 558/99 e CSC); Concessão – contrato admin.
H	Empresa SA e Concessão	< 50% da SA concessionária	Estado – solo Outros activos - accionistas	Privado	Direito privado (DL 558/99 e CSC); Concessão – contrato admin.

Fonte: PAULO, J. Silva. *Modelos Institucionais das Indústrias de Defesa: O caso do Arsenal do Alfeite*. Revista Militar Nº 4 –Abril 2003, p. 325-357.

ANEXO B

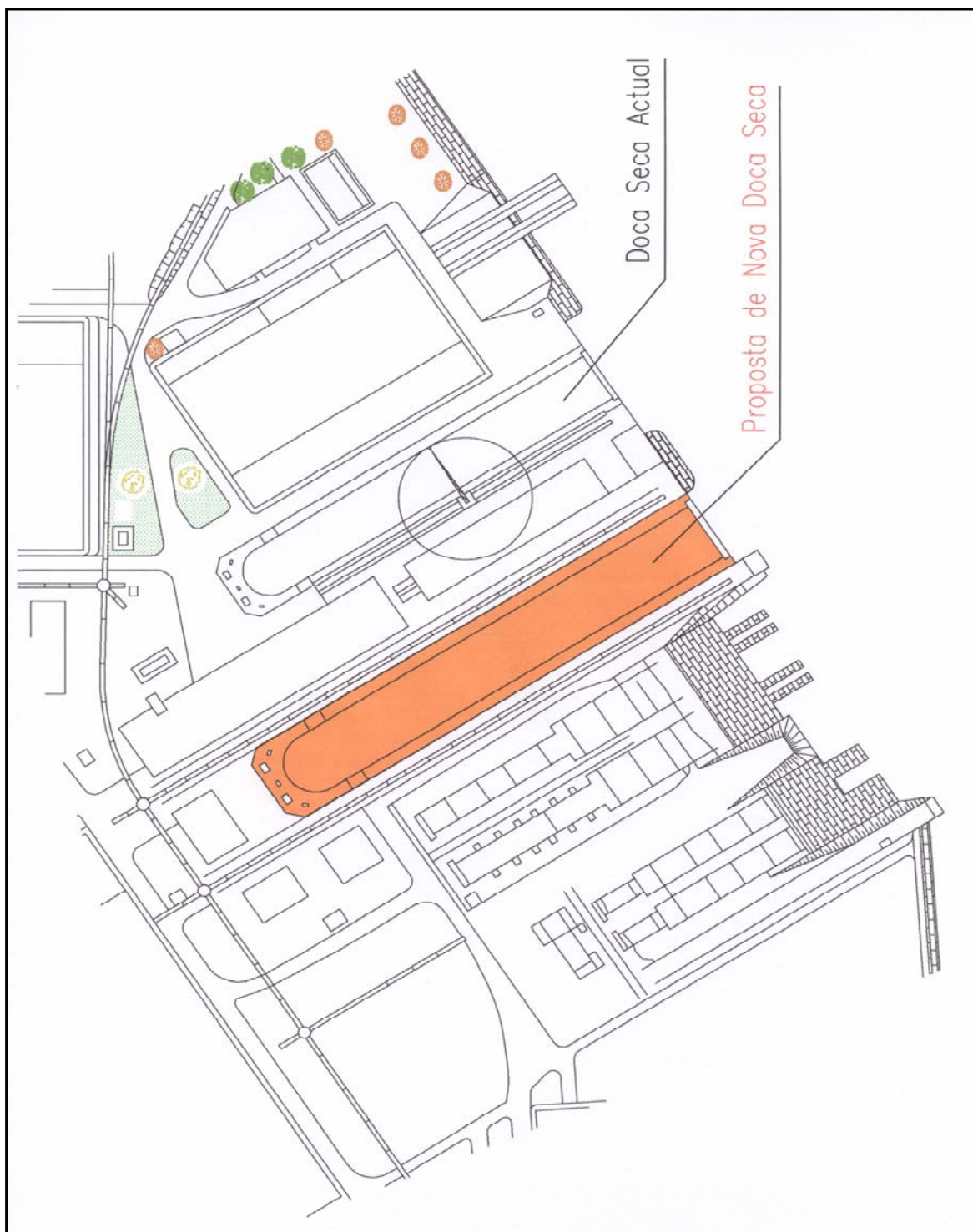
Planta Esquemática do Arsenal do Alfeite



Fonte: Arsenal do Alfeite

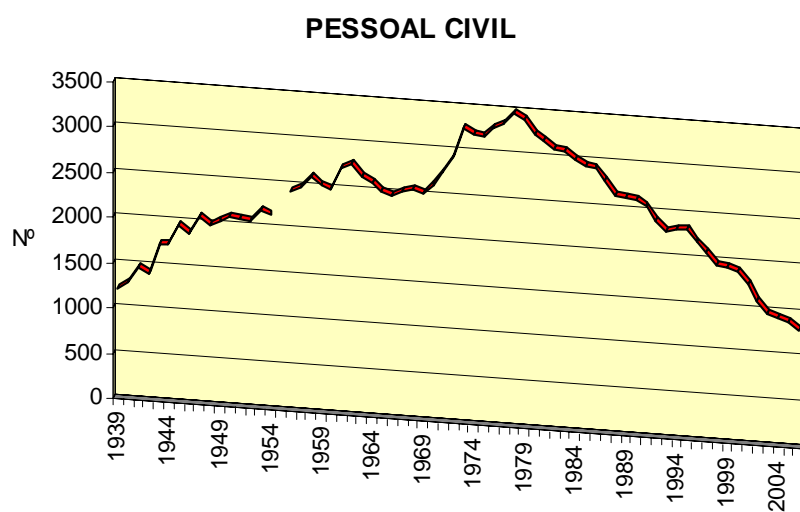
ANEXO B

Planta de Pormenor das Docas do Arsenal do Alfeite

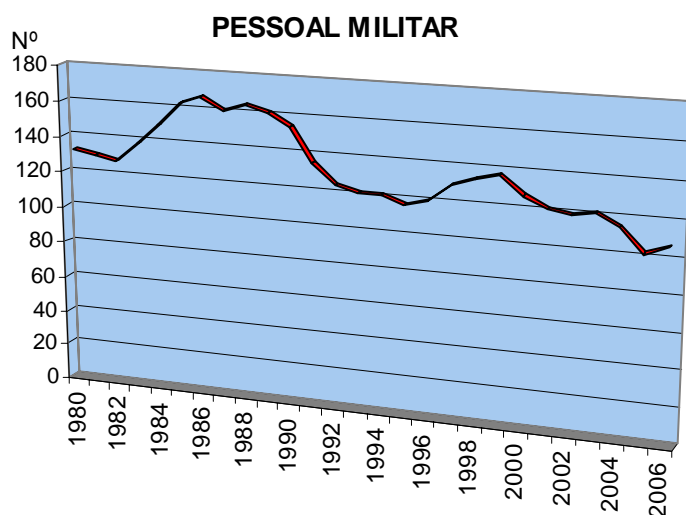


Fonte: Arsenal do Alfeite

ANEXO C

Recursos Humanos

ANOS	Nº
1939	1204
1950	2096
1960	2476
1970	2608
1980	3254
1990	2607
2000	1899
2001	1778
2002	1595
2003	1476
2004	1448
2005	1399
2006	1306



1980	133
1981	130
1982	128
1983	139
1984	150
1985	163
1986	167
1987	160
1988	164
1989	161
1990	154
1991	135
1992	125
1993	121
1994	121
1995	117
1996	120
1997	130
1998	134
1999	137
2000	127
2001	121
2002	119
2003	121
2004	115
2005	102
2006	107

Fonte: Arsenal do Alfeite

ANEXO D

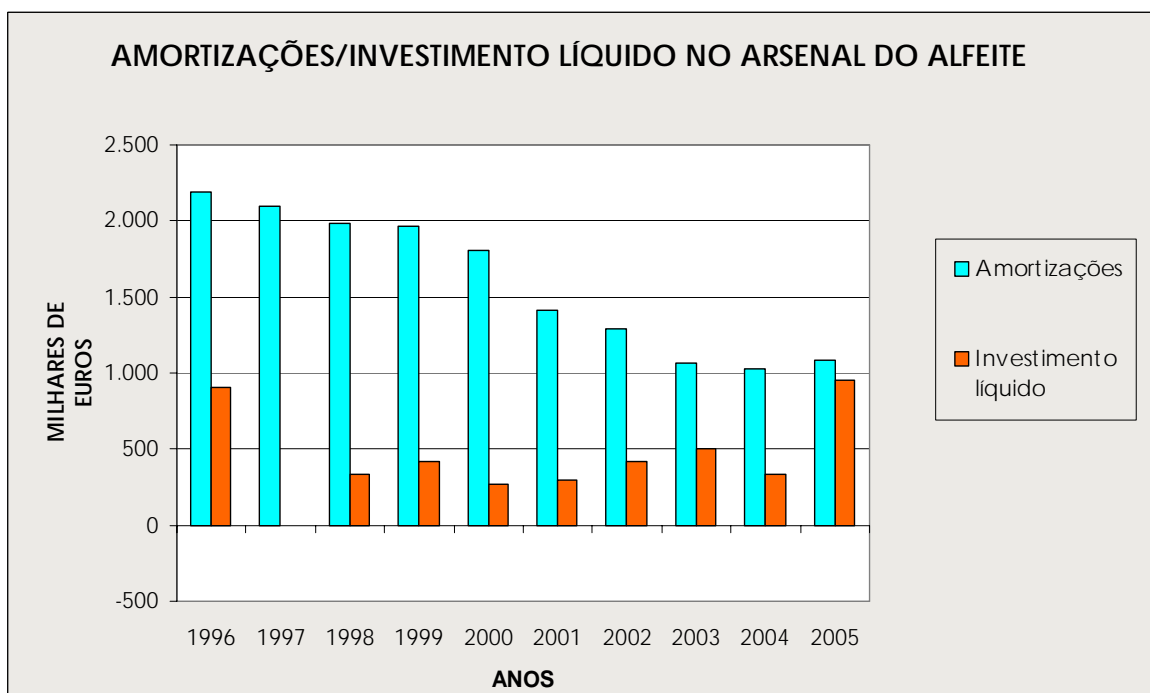
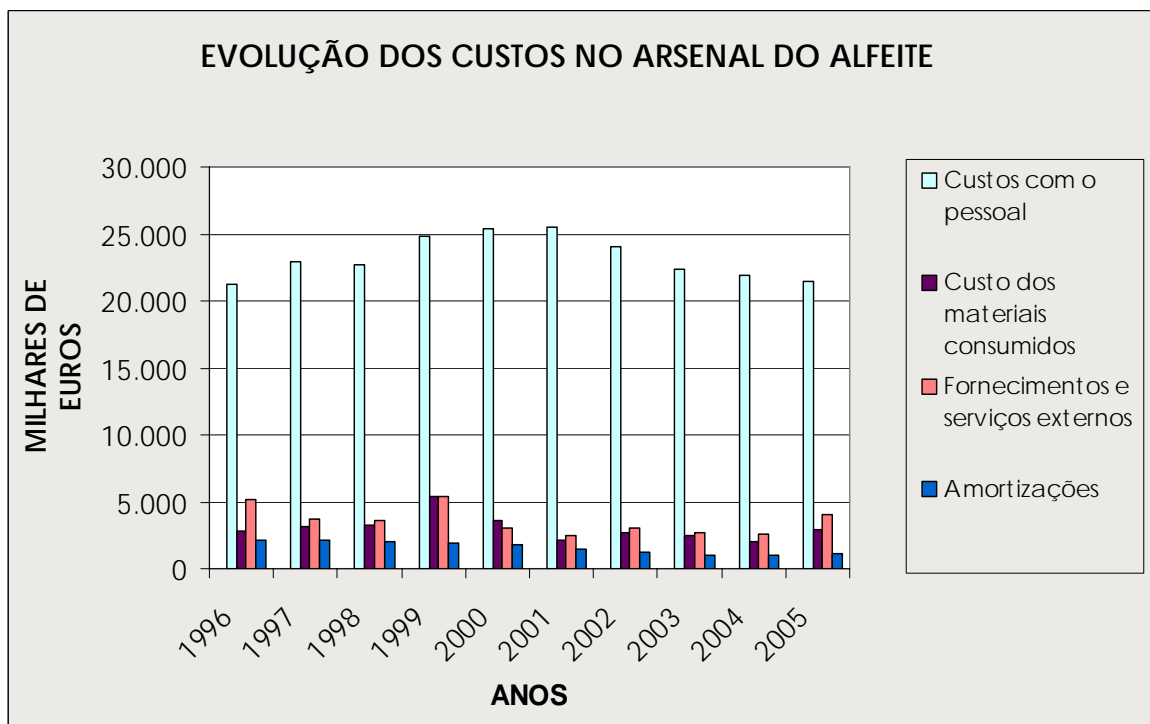
**Evolução Financeira**

Descrição	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Custos (*)										
Custos com o pessoal	21.273.105	22.919.629	22.676.839	24.793.243	25.353.852	25.451.821	24.079.840	22.316.347	21.862.091	21.434.302
Custo dos materiais consumidos	2.758.362	3.165.895	3.240.022	5.419.718	3.547.540	2.172.050	2.679.267	2.506.359	2.004.436	2.951.313
Fornecimentos e serviços externos	5.134.248	3.723.327	3.588.831	5.421.619	3.035.584	2.480.088	2.996.949	2.705.940	2.586.318	4.034.177
Amortizações	2.189.439	2.092.357	1.984.702	1.964.615	1.801.598	1.414.840	1.287.940	1.066.033	1.029.957	1.081.160
Total	31.355.153	31.901.208	31.490.394	37.599.195	33.738.574	31.518.799	31.043.996	28.594.679	27.482.802	29.500.952
Custos com o pessoal / Custo total (%)	67,8%	71,8%	72,0%	65,9%	75,1%	80,8%	77,6%	78,0%	79,5%	72,7%
Resultados líquidos	-1.070.564	-1.780.150	-1.003.377	-2.252.063	-931.316	150.951	-96.393	133.045	706.752	693.410
Investimento líquido	903.023	-3.487	332.020	418.995	269.545	300.650	415.730	501.666	338.704	950.718
Investimento líquido / Amortizações	41,2%	-0,2%	16,7%	21,3%	15,0%	21,2%	32,3%	47,1%	32,9%	87,9%

(*) - Os custos apresentados são exclusivamente os de exploração

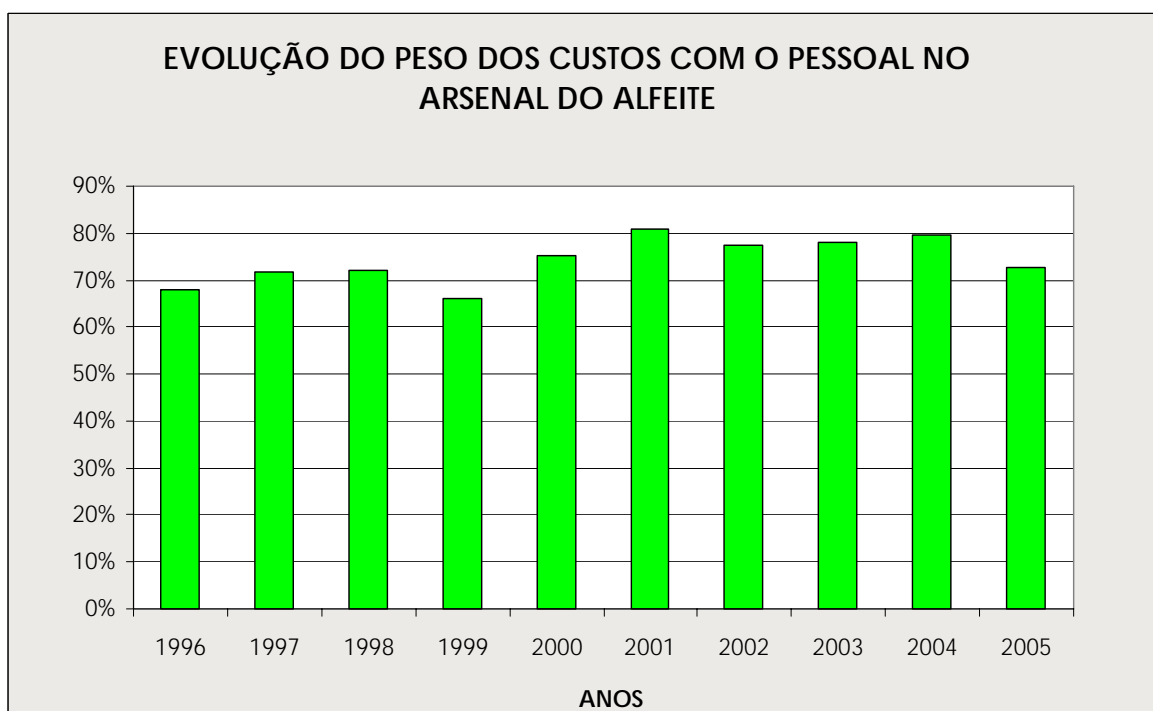
Fonte: Arsenal do Alfeite

ANEXO D



Fonte: Arsenal do Alfeite

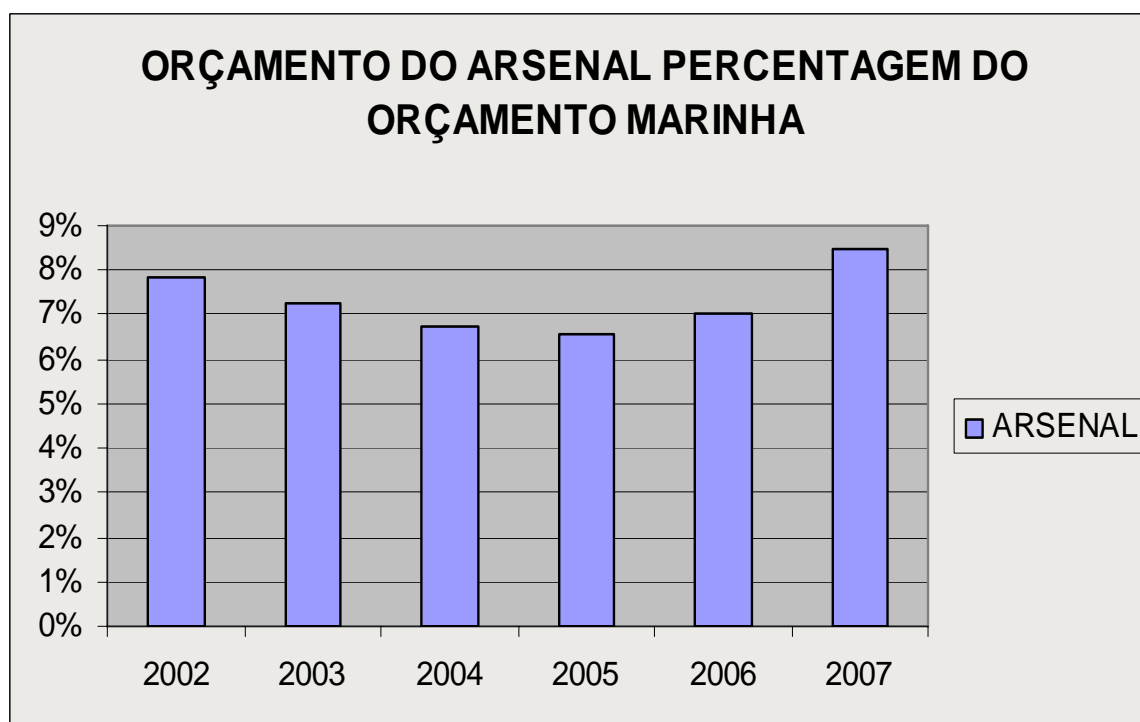
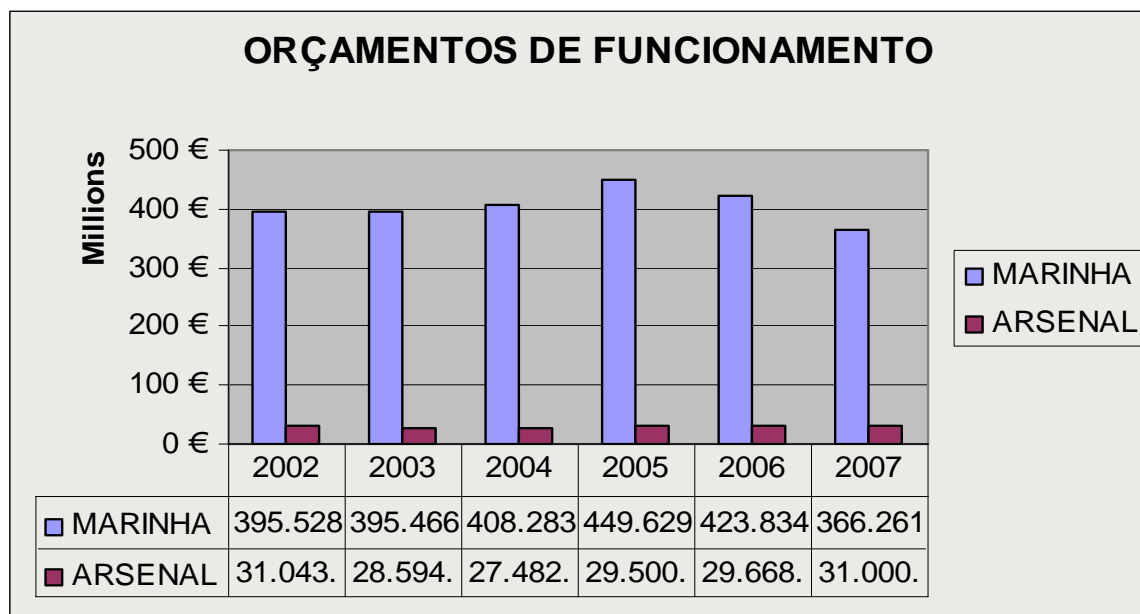
ANEXO D



Fonte: Arsenal do Alfeite

ANEXO E

Evolução dos Orçamentos da Marinha e do Arsenal do Alfeite



Fonte: SSF e Arsenal do Alfeite